Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpeta Nº 1148 de 2011

Versión Taquigráfica N° 784 de 2011

SISTEMA ÚNICO DE COBRO DE INGRESOS VEHICULARES Y SISTEMAS DE ALUMBRADO PÚBLICO DEPARTAMENTALES

Normas

CÁTEDRAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Universidad de la República
ver exposición

Universidad de Montevideo
ver exposición

Universidad Católica "Dámaso A. Larrañaga"
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 12 de octubre de 2011

(Sin corregir)

PRESIDE: Señores Representantes José Bayardi (Presidente) y Pablo Iturralde Viñas (ad hoc).

MIEMBROS: Señores Representantes Gustavo Borsari Brenna, Fitzgerald Cantero Piali, Gustavo Cersósimo, Sandra Lazo, Felipe Michelini, Daisy Tourné y Jorge Zás Fernández.

DELEGADOS DE SECTOR: Señores Representantes Gustavo A. Espinosa e Iván Posada.

ASISTEN: Señores Representantes Alfredo Asti, Ricardo Berois Quinteros, Daniel Caggiani, Alberto Casas, Dogomar Morosini, Pablo Pérez González, Richard Sander y Jaime Mario Trobo.

INVITADOS: Por la Universidad de la República, doctor Felipe Luzardo.

Por la Universidad de Montevideo, doctor Eduardo Esteva.

Por la Universidad Católica "Dámaso A. Larrañaga", doctor Martín Risso Ferrand.

SEÑOR PRESIDENTE (Bayardi).- Habiendo número, está abierta la reunión.

SEÑOR CANTERO PIALI.- La semana pasada el señor Ministro del Interior habló en la prensa de algunos proyectos que están radicados en esta Comisión; ya fueron votados y no pasaron al plenario a fin de hacer modificaciones. Me refiero al proyecto sobre medidas alternativas a la reclusión, al de amparo a las víctimas y al de trabajo de la población reclusa.

En ese sentido, sugerimos que se coordine una visita del señor Ministro a la Comisión para trabajar en estas iniciativas, porque es bueno aprovechar la aparición pública del señor Ministro.

Como el estudio del proyecto de patente única nos mantendrá ocupados exclusivamente hasta la primera semana de noviembre, proponemos invitar al señor Ministro para el miércoles 9 de noviembre a fin de empezar a trabajar con el Ministerio del Interior en estos tres temas, que es interés de la Comisión aprobar.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere aclarar que el proyecto de medidas alternativas estaba pronto para ser informado cuando nos llegó una comunicación del Ministerio del Interior diciendo que quería incorporar el trabajo de los reclusos, pero de reclusos con sentencia, lo que limita el trabajo

Recordemos que el proyecto de medidas alternativas apuntaba a aquellos primarios que no tuvieran antecedentes; en la eventualidad de que, si sobre ellos no recayera un delito de penitenciaría, el Juez estaba obligado, salvo que fundamentara en contrario, a aplicarle alguno de los regímenes de medidas alternativas durante la etapa de procesamiento. Y se planteó incorporar en este proyecto el tema trabajo de reclusos; por tanto, va a venir con esos dos informes, pues hay un texto que ajustar.

El proyecto de amparo a las víctimas es una iniciativa que aún no comenzamos a considerar; debemos partir de cero. Los otros dos ya están prácticamente informados, seguramente en el proyecto sobre medidas alternativas habrá algún artículo referido al trabajo de los reclusos. En ese sentido, solicito que no definamos ahora la fecha para invitar al señor Ministro sino más adelante, porque la Comisión tiene más de una iniciativa y porque no habría que descartar la posibilidad de que el Gobierno envíe otro proyecto que le interese aprobar rápidamente.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Quiero sumarme a la propuesta del señor Diputado Cantero Piali, porque el trabajo con el Ministerio del Interior en la Comisión ha dado sus frutos, ya que resulta muy bueno para aclarar e informarnos y, sobre todo, para que legislemos conforme a la perspectiva del Ministerio del Interior acerca de toda esta problemática de la seguridad, de las víctimas y de otros diferentes aspectos vinculados a esto.

Nos sumamos a esta iniciativa y se coordinará oportunamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pido no definir la fecha hoy, porque en octubre será imposible.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Propuse el 9 de noviembre, porque la Cámara tiene plazo para aprobar el proyecto sobre patente única hasta el 6 de noviembre.

SEÑOR PRESIDENTE.- Terminaríamos de definir la fecha antes de fin de mes.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

—— La Mesa informa que hoy a la hora 9 y 15 recibiremos al doctor Felipe Luzardo, de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de la República, luego al doctor Eduardo Esteva, catedrático de la Universidad de Montevideo, y a la hora 12, porque así lo pidió, debido a que tiene un compromiso académico, al doctor Martín Risso Ferrand, catedrático de la Universidad Católica, Dámaso Antonio Larrañaga.

Mañana recibiremos a la hora 9 y 15 a la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles, a la hora 10 y 15, al doctor Augusto Durán Martínez, ya que el doctor Delpiazzo, que es el catedrático de Derecho Administrativo, se excusó de venir y pidió que lo recibiéramos a él, y a la hora 11 y 15 al doctor Juan Pablo Cajarville. A la hora 14 y 30 vuelve la delegación del Poder Ejecutivo, en este caso encabezada por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, por el profesor Pedro Apezteguía, por el doctor Cabrera; por la Secretaría de la Presidencia, vendrá el Rodolfo Perdomo y tengo entendido que también Frugone.

Por otra parte, la Asociación del Comercio Automotor del Uruguay pide ser recibida para opinar con respecto a este proyecto sobre patente única. Aclaro que la Comisión va a hacer un esfuerzo sobrehumano para recibir a esta delegación, dejando claro que conforme con lo programado estamos cerrando la etapa de visitas. No queremos tener una falta de deferencia hacia una solicitud.

(Diálogos)

(Ingresa a Sala el doctor Felipe Luzardo)

—— La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el placer de recibir al doctor Felipe Luzardo, en representación de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de la República. Lo hemos invitado a efectos de conocer su opinión, en términos generales y particulares, con respecto al proyecto "Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares y Sistemas de Alumbrado Público Departamentales. Normas", Repartido Nº 690 de setiembre de 2011, que está a estudio de esta Comisión.

Como el doctor sabe, vamos a aprovechar su presencia para hacerle algunas preguntas concretas sobre este punto.

SEÑOR LUZARDO.- Agradezco esta nueva invitación. Advierto con beneplácito que ustedes hacen el test de constitucionalidad de los proyectos que tienen a estudio. He oído a algunos voceros que señalan que se cae en la inconstitucionalidad, como si la Constitución fuera algo molesto que prácticamente tendría que ser destruido. De manera que realmente me complace estar aquí, con ustedes.

Indudablemente, primero hay que preguntarse por qué aparece este proyecto de ley. Aparece por dos grandes problemas. Durante diez años hubo una guerra de patentes. Quienes estaban involucrados no voy a juzgarlos no pudieron llegar a una solución. Me da la impresión de que ese problema fue como un juego de truco interminable en el que no ganó nadie, sino que perdieron todos; si alguno ganó, fue muy circunstancialmente. Por otro lado, está la sempiterna deuda por el alumbrado público. Creo que alguna Intendencia ha pagado algo, ha emprolijado algo. Hace unos días escuchaba que un Intendente decía: "Yo no debo nada. El que debe 4:000.000 es el Intendente anterior".

Había que hincar el diente a este asunto. Creo que el Poder Ejecutivo ha actuado, no como mediador, sino como facilitador. Y entiendo que ese es el papel que debe tener para no lesionar las autonomías departamentales.

Dentro de este panorama fáctico, hay que procurar un ambiente favorable. Por razones académicas, he tenido que ir al interior del país en estos últimos días y he escuchado que la gente dice: "¡Se nos va a meter el Gobierno acá! Fíjese que antes venían los diecinueve delegados del Poder Ejecutivo. No hay duda de que acá hay un objetivo". Esto es otra cosa, pero en el colectivo están esos antecedentes, que pesan. Por eso hay que tener cuidado cuando está en juego algo tan sensible, como la autonomía para los Gobiernos Departamentales.

Además, alguien vinculado al Gobierno ha dicho que el que se salga tendrá un grave castigo. Es como si dijeran: "Te vas a quedar sin el postre" o "Te vamos a pegar con la regla". Creo que se debe ser más conciliador. Yo no quiero dar ningún tipo de consejo en cuanto a cómo se debe hacer política, pero como soy de los uruguayos de a pie, he notado eso en el interior del país.

Concretamente, con respecto al proyecto de ley, el artículo 1º no me merece ninguna observación u objeción. Sí me merece una observación el artículo 2º, por el período tan extenso que establece. Yo pensaba que si se lograba crear el sistema, luego se tenía que dejar esto a las partes, porque hay que tener en cuenta que el

plazo de quince años que establece está comprometiendo cuatro mandatos, tanto del Ejecutivo Departamental como del Poder Ejecutivo Nacional. Al respecto, el artículo 216 de la Constitución limita este tipo de decisiones para el mandato, que se aplica de un lado y del otro, porque cuando se refiere a los Gobiernos Departamentales, el artículo 222 de la Constitución se remite al artículo 216. El plazo que se establece en este artículo 2º puede ser un obstáculo cuando esto sea considerado por las diferentes Juntas Departamentales. También establece que el plazo será prorrogable automáticamente por períodos iguales, y no se dice cómo se puede salir. Tal vez, esto quede para el Decreto reglamentario, pero sería mejor establecer que deberá comunicarse con determinada anticipación o lo que se resuelva. En fin, eso quedará a criterio de ustedes.

En el artículo 5º se hace una referencia al artículo 11, que pertenece al Capítulo II, "Subsidios para la Extensión y Fomento de la Eficiencia Energética de los Sistemas de Alumbrado Público Departamentales"; no sé si esto responde a un error o yo no lo entendí. Tal vez, se hace esta mención por la parte relativa a la transferencia de recursos. En realidad, debería referirse al artículo 10. Más que una observación, transmito mi perplejidad.

Con respecto al artículo 8º al que ya hice cierta referencia, me parece que para suavizarlo habría que darle otra redacción. De este texto surge que el Poder Ejecutivo tiene tal preeminencia que se erige en el sancionador. Entiendo que este punto debería tener una fórmula de cláusula punitiva: el que no cumple el contrato será pasible de los efectos de la cláusula punitiva y perderá ese 40%.

En el artículo 10 se autoriza a Rentas Generales a hacer transferencias al Fondo Nacional de Unificación del Tributo de Patente de Rodados. En realidad, Rentas Generales carece de organicidad. Sin duda, es un problema a resolver. Se debería autorizar, por ejemplo, a la Contaduría o al Ministerio de Economía y Finanzas, que sacarán los fondos de Rentas Generales, pero no a Rentas Generales.

No tengo más observaciones sobre el proyecto de ley. Sí debo decirles que en estos últimos días he recibido las buenas intenciones de amigos que han encontrado varias inconstitucionalidades en esta iniciativa. De manera que este es un proyecto que está al borde de lesionar las autonomías. Por lo tanto, hay que cuidar su redacción a efectos de que luego no sea objeto de algún tipo de observaciones por parte de las Juntas Departamentales que tendrán que actuar y resolver por mayoría absoluta. Se tiene la ventaja que de que el partido del Intendente tiene la mayoría, pero si llegara a haber algún disidente, podría haber problemas.

En cuanto a lo otro, no he oído a nadie en contra del Capítulo II, que me parece que va a poner fin a un problema al que yo no le veía una rápida solución.

(Diálogos)

SEÑOR TROBO.- Muchas gracias por su presencia.

Quiero hacer dos preguntas. En primer lugar, el artículo 4º establece que el Congreso de Intendentes asume una potestad que está reservada al Poder Ejecutivo, por el artículo 273 de la Constitución que refiere a los impuestos y, en este caso, a la patente de rodados. A su juicio, ¿ese artículo 273 de la Constitución no está afectado por el artículo 4º del proyecto?

En segundo término, ¿las Juntas departamentales deben aprobar decretos departamentales en los mismos términos que este proyecto de ley, a los efectos de que esta iniciativa esté vigente a nivel departamental?

SEÑOR LUZARDO.- Creo que la semana pasada leí algún apunte de Gonzalo Ramírez en el sentido de que el Congreso de Intendentes no tiene competencia de administración activa. En definitiva, en primer lugar, el Congreso de Intendentes está compuesto por los Intendentes y, en segundo término, cada uno va a tener la autonomía para luego ir a su departamento a fin de que sea aprobado por los órganos departamentales. Por lo tanto, si nos ponemos estrictos en el sentido de que el Congreso de Intendentes solo cumple funciones de coordinación y no puede hacer más nada, estamos achicando las posibilidades expuestas en el momento que se promovió la reforma constitucional, estableciendo que tratara de ser un vehículo para coordinar y buscar las unificaciones en algunos casos; en cuanto a que tiene que ir a las diferentes Juntas, no tengo dudas. Como dije, en las Juntas, la mayoría es absoluta.

SEÑOR BEROIS.- El artículo hizo referencia a la condicionalidad que se establece. Quisiera saber su opinión con respecto al artículo 214 de la Constitución, porque no pone ninguna condición en el literal c) en cuanto a los recursos que se dan a los Gobiernos departamentales. ¿No está rozando la inconstitucionalidad cuando el artículo 214 es muy claro?

SEÑOR LUZARDO.- El artículo 214 pone a cargo de Rentas Generales, en este caso, una cantidad de dinero que deberá repartir entre los Gobiernos departamentales. Por eso, cuando hice la disertación inicial dije que esto no debía ser tomado, como aparece en la redacción, en cuanto a que el Poder Ejecutivo tiene un poder sancionatorio sino que se debería establecer una cláusula punitiva, como en cualquier contrato, y el que no cumple se hará pasible de una sanción. Podrá ser excesivo el 40%, bueno, yo tengo el proyecto, esto se habrá evaluado. De cualquier manera, debemos tener en cuenta que en este tipo de proyectos, si uno patea la mesa, se viene abajo todo. En ese sentido fue que se aceptó por unanimidad en el Congreso de Intendentes.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Me sumo a la bienvenida al doctor Luzardo y le agradecemos por venir a asesorarnos en estos temas.

Hemos recibido un informe que elaboró Daniel Hugo Martins y que señala una serie de inconstitucionalidades en varios artículos del proyecto; algunos han sido mencionados por el doctor Luzardo y otros, no. Quiero ver si usted comparte esta visión.

En el artículo 1º se encomienda a un fiduciario el cobro del impuesto a los vehículos y las multas. Quisiera saber si a su entender no se estaría violando el artículo 297, numerales 6º y 10º, de la Constitución., que dicen, entre otras cosas, que estos impuestos serán decretados y administrados por los D departamentos.

El artículo 3º del proyecto estaría lesionando la autonomía de los Gobiernos departamentales al invadir su competencia, establecida en los artículos 297 y 283.

El artículo 4º del proyecto estaría en contradicción con el artículo 297 de la Constitución porque no es competencia del Poder Ejecutivo, en este caso de la OPP y el Ministerio de Economía y Finanzas, poner los valores de aforo, alícuotas y todo otro valor de aforo para calcular la patente.

Los artículos 5º, 6º y 7º del proyecto, que crean este Fondo Nacional de Unificación del Tributo de Patentes de Rodados, también irían en contra del artículo 297.

El artículo 8º que sanciona a los Gobiernos departamentales es lo que se mencionaba recién que no adhieran o no cumplan los contratos, iría en contra del artículo 230 y 298 de la Constitución; el artículo 9º iría contra el 273 de la Constitución, numeral 3º y el 10, del 297.

También quiero hacer una última pregunta. En el caso del artículo 2º del proyecto que fue señalado por el doctor Luzardo como inconstitucional o a mejorar, el doctor menciona que debe ir a las Juntas departamentales. En este caso, la pregunta es si no debería requerir una mayoría calificada de la Junta al exceder el término del mandato de esa Administración. Estamos hablando de 15 años. Quisiera saber si en ese caso no bastaría la mayoría absoluta sino que se requeriría una mayoría especial de dos tercios para esa aprobación.

SEÑOR LUZARDO.- Quería preguntar en qué artículo de la Constitución se basa esto último.

SEÑOR CANTERO PIALI.- En el artículo 301 de la Constitución.

SEÑOR LUZARDO.- Creo que es otra cosa, pero vamos a empezar por el principio. Le pediría al Diputado que me plantee los casos de a uno.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Sí, quería saber si el artículo 1º está en contradicción con el artículo 297, numerales 6º y 10.

SEÑOR LUZARDO.- Es indudable que la potestad tributaria la tienen los Gobiernos departamentales, pero en este caso el señor Diputado se refería a la Administración. Todo lo de la administración se le da a un fiduciario por convenio aceptado por todos. Ahí tendríamos el artículo 1º, el artículo 7º y algún otro. Es decir que lo que hace el fiduciario es administrar porque quienes tienen la competencia, así se lo han solicitado. Se podría decir que lo han contratado para eso.

En cuanto al artículo 2º, indudablemente, me preocupa lo de los 15 años que está comprometiendo cuatro mandatos. Eso ya lo dije; tal vez, ese sea un problema a resolver o no.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Con el artículo 3º hacíamos referencia a la autonomía, lo que figura en los artículos 287 y 293 de la Constitución. El Congreso de Intendentes no podría estar delegando sus cometidos.

SEÑOR LUZARDO.- Pero lo hace por tres miembros designados por el Congreso de Intendentes. Y, además, están representadas las dos partes, con mayoría del Congreso de Intendentes, según lo dice al final. Es una comisión de seguimiento. Siempre habría mayoría del Congreso de Intendentes. No veo que aquí haya algo grave. Además, obviamente, los miembros por sí mismos pueden informar al Congreso de Intendentes, al ser integrantes de él.

SEÑOR CANTERO PIALI.- El artículo 4º está referido a lo que establece la Constitución en el artículo 297, dado que no es competencia del Poder Ejecutivo, en este caso de la OPP y del Ministerio de Economía y Finanzas, fijar los valores de aforo, alícuotas y los elementos que se utilizan para calcular la patente de rodados.

SEÑOR LUZARDO.- En este caso, también hay una comisión de proposición, conformada por los delegados de los Intendentes. Me había olvidado de señalar que no está establecido el número; sería conveniente establecerlo. Y dadas las condiciones, tal vez el número debería ser superior al de los representantes del Gobierno central. Eso es más o menos parecido a lo anterior, está conformado por las dos partes.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Quiero conocer su opinión sobre los artículo 5º, 6º y 7º, referidos a la creación del Fondo refiriéndolos al artículo 297 de la Constitución.

SEÑOR LUZARDO.- Por ejemplo, el artículo 6º es propio de la Administración. Se le da la administración a un agente fiduciario, pero eso es propio de la Administración. Respecto al artículo 8º hablamos de que habría que mejorar la redacción para que no aparezca como una cuestión sancionatoria sino como una cláusula punible.

Yo les dije: "Estamos en el borde; acá las voluntades influyen mucho, si hubo voluntad unánime." Cuando algo puede ser inconstitucional o constitucional, tenemos que elegir la opción constitucional. Cuando tenemos un problema que lleva diez o doce años sin poder solucionar, si se puede solucionar de tal forma, con alguna modificación, habría que descartar lo "in limine". Luego cada uno de los Gobiernos Departamentales va a tener su oportunidad cuando esto sea discutido por las Juntas departamentales.

SEÑOR CANTERO PIALI.- El artículo 10 también hace referencia al artículo 297 de la Constitución donde existiría inconstitucionalidad y me interesa, sobre todo, el artículo 9º que estaría contra el 273 numeral 3º de la Constitución.

SEÑOR LUZARDO.- Las alícuotas tienen que ser aprobadas por el Congreso de Intendentes teniendo en consideración la propuesta que realizará al respecto la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas. La Constitución, en varias oportunidades, hace entrar al Gobierno central en asuntos de Gobiernos departamentales. Es decir, muchas veces el Gobierno central es el que va a solucionar conflictos o diferendos que pudiera haber entre órganos de los Gobiernos departamentales o este con el cuerpo electoral de su departamento. Es decir, esto es innovador pero hay otros casos de la Constitución que sí lo admiten.

SEÑOR ASTI.- Respecto al artículo 8º y los fondos que la Constitución prevé en el artículo 214, mi pregunta-reflexión es que la aplicación del artículo 214, por lo menos en los últimos dos Presupuestos nacionales, ha significado que a propuesta del Poder Ejecutivo con el acuerdo del Congreso de Intendentes y por decisión del Poder Legislativo es quien distribuye los montos que le corresponden a cada departamento. Es el Poder Legislativo, en definitiva, quien está autorizando la distribución a los departamentos y poniendo condiciones. En este último Presupuesto se pusieron condiciones para el cumplimiento también se había hecho en el Presupuesto 2005, incluso, porcentajes distintos en función de que se cumplan o no esas condiciones.

Por lo tanto, respecto al artículo 8º, es algo que se ha aceptado. El Congreso de Intendentes tiene representación en la Comisión prevista en el artículo 230 de la Constitución, que es la que busca los acuerdos, y es habitual que luego vengan al Poder Legislativo para que se sancione la norma sobre cómo se distribuyen esos fondos y qué condiciones se le pone al recibirlos.

Una última reflexión es que la sentencia de la Suprema Corte de Justicia sobre la ley de empadronamiento para este caso sería bueno tenerla en cuenta. La Suprema Corte de Justicia por unanimidad desestimó los recursos de inconstitucionalidad presentados por privados sobre el tema de la ley de empadronamientos basado precisamente en que las autonomías departamentales pueden ser vistas a la luz del interés general cuando este trata de coordinar aspectos sustanciales del mismo.

La Suprema Corte de Justicia tuvo dos tipos de pronunciamiento, uno sobre constitucionalidad, recursos interpuestos por particulares, y otro por lesión de autonomía, interpuesto por algunos Gobiernos departamentales. En ambos casos, en uno por unanimidad y en el otro por mayoría, la Suprema Corte de Justicia desestimó los recursos contra la ley de empadronamiento. Por lo tanto, se ha ratificado que el Poder Legislativo puede intervenir en estos casos, cuando el interés general busca efectos de coordinación para mejorar, precisamente, la aplicación de lo que dispone la Constitución de la República.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Necesariamente, la Junta departamental debe intervenir en este tema, pero en el proyecto de ley que estamos considerando no se prevé ninguna intervención de las Juntas departamentales. De manera que cómo serían obligatorios estos tributos para un contribuyente sin la intervención de las Juntas departamentales, porque eso quedaría a criterio de cada Intendente que haga validar estos acuerdos con la Junta, no hay prevista ninguna intervención de las Juntas departamentales. De manera que, a nuestro criterio, la norma legal que se plantea adolece de esa inconstitucionalidad.

SEÑOR LUZARDO.- Por encima de la ley está la Constitución y la Constitución establece que en estos casos debe actuar la Junta Departamental.

Por lo tanto, si el Intendente actúa contra la Constitución tendrá responsabilidad. Me parece redundante. También se podría haber puesto, conforme al artículo en el cual están las competencias de la Junta departamental. Nunca se me ocurrió que no pasara por la Junta departamental. Si lo dice la Constitución, que es la norma de jerarquía superior, aunque la ley no lo diga, está sometida a la Constitución.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Entonces le hago la pregunta diferente porque no lo entiendo. Si determinada Junta departamental no lo aprueba en determinado departamento, ¿a esos contribuyentes no se les podría aplicar este tributo?

SEÑOR LUZARDO.- Quedaría afuera y tendría que atenerse a las consecuencias del artículo 8º. Yo creo que lo van a pensar un rato. Ya hay algún antecedente, por ejemplo, cuando no se cumplió con la caminería rural. Esto está para ser aprobado o no por la Junta departamental.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Las consecuencias sancionatorias a las que usted hace referencia que se tendría que atener un Gobierno departamental en el que su Junta departamental no aprobó este acuerdo, es una menor participación en la distribución de los recursos nacionales que tienen destino departamental de acuerdo con la Constitución. En consecuencia, ¿el Poder Ejecutivo está autorizado, como dice este proyecto de ley, a sancionar de esa forma a un departamento en la distribución de sus recursos cuando en la Constitución no prevé esa discrecionalidad del Poder Ejecutivo?

SEÑOR LUZARDO.- Yo creo que no tiene esa facultad. Creo que en este caso hay un contrato en el cual ambas partes han convenido el texto de este proyecto de ley y que en el mismo, reitero, han puesto una cláusula punitiva. Por eso, desde el principio vengo reiterando que hay que quitar esa figura del Poder Ejecutivo como preeminente en el contrato aunque en cierta medida lo es porque pone el dinero, estableciendo la igualdad de las partes y que éstas han convenido una cláusula punitiva. Por eso no me gusta cuando oigo declaraciones que dicen: "el que no, tendrá graves castigos" o "será sancionado gravemente". Me parece que no es el lenguaje adecuado. El lenguaje adecuado es "y el que no cumpla con lo pactado". Esto es más o menos como cuando hay un convenio internacional, primero es el Poder Ejecutivo que negocia, lo suscribe y luego viene al Parlamento, que autoriza el convenio.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Quiere decir entonces que ningún Intendente debería suscribir el acuerdo que se prevé en este proyecto sin contar previamente con el apoyo por mayoría absoluta de la Junta departamental. De hacerlo, incurriría en responsabilidad.

SEÑOR LUZARDO.- En esta primera parte los Intendentes han actuado como integrantes del Congreso de Intendentes. A posteriori, cada cual se hará responsable de su propio Gobierno.

SEÑOR ESPINOSA.- No puedo dejar de admitir que estoy ingresando en un terreno de muchas dudas. Cuando el profesor Luzardo habla de que estamos al borde de la inconstitucionalidad y que, de alguna manera, de aprobarse este proyecto le estamos trasladando la responsabilidad política y legal a las Juntas departamentales de todo el país para resolver un diferendo que desde mi punto de vista deberíamos resolverlo aquí, no me gusta estar pateando la pelota para que otros resuelvan. En definitiva, van a caer en un conflicto aún peor y está la hipótesis latente. Si una Junta departamental entendiese que hay vicios de ilegalidad o se opera una acción de inconstitucionalidad, no solo interpreta a su leal saber y entender si habrán o no mayorías legislativas departamentales en ese momento, sino que, después, además de eso, eventualmente, puede ser sancionado.

Por lo tanto, sin pretender trasladar la responsabilidad al doctor Luzardo, necesitaría escuchar su opinión. Cuando se habla en un término tan ambiguo de que estamos al borde, pregunto si esta iniciativa tiene algún vicio de inconstitucionalidad.

Y cuando se nos habla con un término tan ambiguo, como es "borde", quiero preguntar ¿estamos con algún vicio de inconstitucionalidad? ¿Sí o no? Porque el término borde es muy amplio; podemos recorrer un borde y caer para el lado bueno o para el malo.

Personalmente, no siento la voluntad política ni parlamentaria de patear la pelota para las Juntas o Gobiernos Departamentales, ante cualquiera de estas dudas que, a mi entender, son fundamentales.

SEÑOR LUZARDO.- No se trata de patear responsabilidades sino de que las Juntas Departamentales ejerzan sus competencias, consagradas constitucionalmente. Sí sería lesivo que el Poder Legislativo y el Gobierno central, sustituyeran a las Juntas Departamentales. Por lo tanto, este proyecto está sometido a lo que decidan las Juntas Departamentales, conforme a las competencias emergentes de la Constitución.

Si algo está al borde quiere decir que no cayó, no se dio el paso adelante y se está dentro de la Constitución.

En homenaje al Presidente, se recordará que cuando Justino Jiménez de Aréchaga habla de las Medidas Prontas de Seguridad y de las Medidas de Excepción dice "estamos al borde de la constitucionalidad". Yo hablé en ese sentido, porque estas medidas, como la suspensión de la seguridad individual, están previstas por la Constitución, aunque, como dice el maestro, se está "al borde" de la constitucionalidad.

SEÑOR POSADA.- Creemos que este proyecto tiene un aspecto central.

El artículo 8º dice: "Los Gobiernos Departamentales que no se adhieran al SUCIVE", es decir, al sistema de cobro de patente, serán sancionados. Es decir, el proyecto plantea una adhesión al contrato, que no es libre, porque se establece que se sancionará a quienes no adhieran. ¿Cómo se califica esta relación entre los Gobiernos Departamentales y el Poder Ejecutivo?

Por otra parte, quiero saber cuál es la naturaleza jurídica del órgano Congreso de Intendentes.

SEÑOR LUZARDO.- Sin duda, hay un compelimiento, porque, como ya dije, alcanza con la defección de uno para que todo el sistema se venga abajo. Por lo tanto, se busca una suerte de cláusula punitiva. Alcanza con que uno no entre, para que se caiga.

SEÑOR POSADA.- A los efectos aclaratorios: ¿los Gobiernos Departamentales tienen derecho a decir que no? Porque si no lo tienen, en definitiva, se está cuestionando el principio fundamental de autonomía de los Gobiernos Departamentales.

SEÑOR LUZARDO.- Tienen derecho a decir que no, como lo tuvieron, basándose en sus autonomías, de votar por unanimidad el convenio, que no se impuso y fue convenido por las partes y el Congreso de Intendentes, unánimemente, lo aceptó.

En cuanto a la naturaleza jurídica, el Congreso de Intendentes es un órgano de origen constitucional. Fue previsto como un órgano de coordinación, pero esta puede ser tomada en un sentido muy limitado o amplio y, en este caso, está tomado por este proyecto de ley en el sentido amplio.

No olvidemos que los integrantes del Congreso de Intendentes son los propios Intendentes jerarcas de los Gobiernos Departamentales.

SEÑOR TROBO.- El Capítulo II tiene que ver con obligaciones que se imponen a un Ente Autónomo.

Quiero saber si a juicio del doctor Luzardo, las normas previstas en los artículos 11, 12 y 13 afectan la autonomía del Ente Autónomo UTE.

SEÑOR LUZARDO.- No sé en qué sentido, porque se establece que el Poder Ejecutivo asumirá el pago de la facturación que realice UTE por concepto de alumbrado público. No me doy cuenta por dónde pasa la pregunta.

SEÑOR TROBO.- Se establecen comportamientos que debe tener la UTE con respecto a la facturación, inclusive, de los precios. Por ejemplo, el artículo 12 se refiere a un porcentaje de la facturación que debe cobrar UTE.

Es decir, se trata de una medida que incide en la política de la empresa, que es un Ente Autónomo.

SEÑOR LUZARDO.- Pero los Entes Autónomos no son autarquías, y están bajo la supervisión -artículos 197 sobre todo, en cuanto a la actividad del Ente- del Poder Ejecutivo que ejerce su control, tanto que el artículo 198 se refiere a las conductas de los Directores y el 197 establece: "Cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directores o Directores Generales, podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la suspensión de los actos observados.- En caso de ser desatendidas las observaciones, el Poder Ejecutivo podrá disponer las rectificaciones, los correctivos o remociones que considere del caso, comunicándolos a la Cámara de Senadores, la que en definitiva resolverá". Sin duda, el Poder Ejecutivo aplica la política en este sentido.

No advierto que haya una lesión de la autonomía del Ente Autónomo UTE.

SEÑOR BEROIS.- Quiero saber qué naturaleza jurídica tendrá la Comisión de Seguimiento del SUCIVE que se crea, a la que el proyecto confiere facultades muy importantes.

SEÑOR LUZARDO.- En definitiva, será el órgano que cumplirá con la parte administrativa, es decir, designar al agente fiduciario, los valores de aforo, etcétera.

Diría que esta Comisión sería un agente del SUCIVE.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- El artículo 2º dice: "La adhesión al SUCIVE, por parte de los Gobiernos Departamentales se realizará mediante la suscripción de los contratos correspondientes (...)"; tenemos la figura del contrato. Por su parte, el artículo 8º establece una norma sancionatoria y expresa: "Los Gobiernos Departamentales que no se adhieran al SUCIVE o incumplan cualquier elemento de los contratos correspondientes referidos en el artículo 2º de la presente ley, podrán acceder únicamente a los seis décimos del monto que les corresponda de las partidas establecidas en cumplimiento de lo previsto en el artículo 214 de la Constitución (...)". Es decir, se establece una especie de sanción pecuniaria, económica, en caso de que no adhieran a este convenio.

Quiero saber si no habría un vicio de consentimiento si un Gobierno Departamental adhiere bajo estas circunstancias a un contrato de este tipo. Todos sabemos que el consentimiento tiene que ser otorgado libremente para que sea válido.

SEÑOR LUZARDO.- Si se habla de contrato, tiene que haber acuerdo de voluntades.

Indudablemente, en cuanto al consentimiento, hay incentivos y penas, porque existe interés en que el sistema funcione y, reitero, alcanza con que uno defeccione para que el sistema caiga.

Es obvio que hay una posición preeminente, pero el Poder Ejecutivo ha funcionado como facilitador, para lograr un acuerdo que no se alcanzó sin la intervención del facilitador. Quizá, algún Intendente no esté de acuerdo, y eso bastaría para que caiga el sistema.

Creo que no hay que hablar de sanción ni de castigo, como hizo algún vocero del Gobierno, sino de una pena, de una cláusula punitiva: quien no adhiera a algo, en lo que ya existe acuerdo por lo menos en primera instancia, puede enfrentar ese problema.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Se pusieron de acuerdo los Intendentes, pero la soberanía popular está expresada en las Juntas Departamentales, que son parte del Gobierno Departamental, así como el Parlamento lo es del Gobierno Nacional

De cualquier manera, hecha esta precisión, quiero decir que el consentimiento se compone de voluntades libres, y es verdad que si los Intendentes la dan, luego de sometida a la consideración de la "voluntad parlamentaria" entre comillas de las Juntas Departamentales, se otorgaría el consentimiento. No obstante, técnicamente, si se establece una pena como dice el doctor Luzardo, a mi entender, es un consentimiento forzado. Cuando dos personas contratan y una se ve compelida a firmar, por equis razones por motivos de fuerza, porque tiene una amenaza, etcétera hay un vicio de consentimiento, y eso está plasmado en nuestra legislación. Aun cuando la voluntad de los Intendentes esté expresada, técnicamente no hay un vicio de consentimiento al establecerse esta pena, que pesa sobre la cabeza de quien tomará la decisión, que dirá: "Si yo no firmo, me vendrán tales consecuencias". Entonces ¿no está condicionada la voluntad del suscribiente?

Gracias.

SEÑOR LUZARDO.- En este caso, se planteó un problema crítico que fue discutido durante diez años por el Congreso de Intendentes, sin llegar a una solución. El Poder Ejecutivo entendió que era de interés general lograr una unificación en cuanto a las patentes de rodado. Y no impuso su voluntad, sino que conjuntamente con el Congreso de Intendentes, y por unanimidad de los miembros de ese Congreso, logró arribar a este proyecto de ley. Cuando alguien, en uso de sus facultades, firma esto, sucede lo mismo que, por ejemplo, cuando se realiza la compra de un apartamento: si no puede hacer frente al precio, se le quedarán con una suma de dinero, como medida punitiva. Si alguien firma un compromiso de compraventa y, luego, no puede afrontarlo, tendrá que resarcir ese hecho de alguna manera. Y en este caso, lo que se va a resarcir es que el sistema se cae, si uno se va.

SEÑOR CASAS.- Quiero consultar al doctor Luzardo qué norma entiende que permite al Poder Ejecutivo retacear los montos de las partidas que se deben entregar por mandato del artículo 214.

SEÑOR LUZARDO.- Reitero: de la redacción surge que esa acción será llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, pero esto fue convenido por las partes. Lo que ocurre es que el que da el dinero es el Poder

Ejecutivo y, por lo tanto, será el que lo retenga, dado que las partes han convenido que el que se vaya o no adhiera tendrá que afrontar esa consecuencia negativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del doctor Luzardo en esta Comisión, quien nos ha brindado su opinión sobre este proyecto de ley que tenemos a estudio y ha contestado las preguntas realizadas por las señoras legisladoras y los señores legisladores.

SEÑOR LUZARDO.- El agradecido soy yo, por la deferencia que han tenido conmigo.

(Se retira de Sala el doctor Felipe Luzardo)

(Ingresa a Sala el doctor Eduardo Esteva)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración da la bienvenida al doctor Eduardo Esteva, de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Montevideo. Como el doctor sabe, normalmente esta Comisión solicita asesoramiento a las distintas Cátedras de Derecho Constitucional, tanto de la Universidad de la República, como de las Universidades privadas. En esta oportunidad, el doctor Esteva ha sido invitado a efectos de intercambiar con la Comisión con respecto al proyecto de ley a estudio, referido al Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares y Sistemas de Alumbrado Público Departamental, que fue enviado como de urgente consideración.

Damos la palabra al doctor Esteva a fin de que nos transmita su posición, en términos generales y, eventualmente, particulares, sobre este proyecto de ley. Posteriormente, abriremos una ronda de preguntas por parte de las señoras legisladoras y los señores legisladores.

SEÑOR ESTEVA.- Gracias, señor Presidente. Es un placer colaborar con ustedes en la consideración de este proyecto de ley

Voy a comentar la forma cómo procedí para elaborar el análisis que les voy a realizar. Tomé como punto de partida la problemática de interpretación de la Constitución uruguaya, que es rígida, en tanto no puede ser modificada por la ley ordinaria. A eso añadí las modernas corrientes y tendencias en materia de interpretación constitucional, que por regla general se traducen en una noción, que es la de argumentación constitucional. Desde hace muchos años me he convencido de que en gran medida el Derecho Constitucional jurisprudencial, es decir, el que resulta de la sentencia de los jueces constitucionales, es de gran utilidad para el estudio de los textos.

Con ese punto de partida y como entiendo corresponde hacer siempre, di lectura a este proyecto de ley pensando en que debía ser interpretado desde la Constitución, según la terminología más moderna de los tribunales constitucionales de mayor recibo en el mundo. Tengo presente que estamos ante una situación que arranca de la reforma constitucional del año 1952, en cuanto incorporó el ordinal 6º del artículo 297, asignando a los Gobiernos Departamentales la competencia de decretar y administrar este impuesto.

Hay algunos otros puntos de partida que irán surgiendo del conjunto de la exposición. Uruguay es constitucionalmente un Estado unitario, con fuerte descentralización territorial, lo que da la posibilidad de hacer uso de la expresión del artículo 283 de la Constitución en cuanto a la autonomía de los Gobiernos Departamentales y la existencia de una acción por lesión eventual de esa autonomía. Pero también es cierto que el artículo 85 de la Constitución, en su ordinal 9º admite la creación de nuevos Departamentos, la modificación de sus límites, por lo cual el legislador también tiene competencias trascendentes en la materia.

Dividí el breve análisis de este proyecto en dos aspectos: en primer término, lo que llamaré "contenido" y, en segundo lugar, la declaración de urgente consideración, que es un aspecto formal. Dentro del contenido, haré una breve referencia a los Capítulos I y II del proyecto a estudio.

En lo personal, dar otro orden a los artículos me facilitó la posibilidad de obtener alguna conclusión. Coloqué en primer término los artículos 4º y 9º, los que desde mi punto de vista tienen alguna diferencia. El artículo 4º refiere a la solución que se propone, de carácter permanente, y el artículo 9º, a la solución específica a aplicar

a partir del 1º de enero de 2012. Lo que tienen en común estos artículos, que quizá podría hacer innecesario el 9º, es la referencia a cinco tópicos: la cuantía, es decir, la alícuota; la forma; todo otro elemento necesario para calcular el valor de la patente; todo otro aspecto que contribuya a la homogeneidad del tributo a nivel nacional. A su vez, esto se relaciona con el literal "b" del artículo 3º del proyecto, en cuanto establece que la Comisión de Seguimiento del SUCIVE tendría el cometido, entre otros, de informar sobre los valores de aforo, etcétera, y reitera los cinco tópicos. Acá entramos en el primer problema de encuadre constitucional: ¿cuál es la integración de esta Comisión? ¿Cuál es la posición institucional? ¿Qué relación tiene esto con la competencia constitucional de las Intendencias y de las Juntas Departamentales? ¿Qué relación tiene con el concepto de coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales?

En este sentido, encuentro una diferencia entre los artículos 4º y 9º, en tanto el 4º menciona la conformación con delegados de las Intendencias, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas, mientras el 9º solo hace referencia a una participación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas. Entiendo que ahí está el núcleo del problema que se ha suscitado en los últimos años en cuanto a la determinación de una alícuota común de determinados elementos de aforo, etcétera, que permitan la unificación. Es evidente que donde la Constitución dice, el intérprete tal como nos enseñó Justino Jiménez de Aréchaga no puede concluir que no dice. Es evidente que dice que los a Gobiernos departamentales compete decretar y administrar estos tributos. Pero, ¿cómo se relaciona esto con los artículos específicos de la Constitución, que son el artículo 275, ordinal 4º, y 273, ordinal 3º? La pregunta es si se menoscaban por estos dos artículos la competencia constitucional de las Juntas departamentales y de las hoy Intendencias? En este punto, respetuosamente, diré que encuentro una cierta contradicción entre el texto del mensaje que acompaña el proyecto y la solución concreta del articulado. En el mensaje se expresa al comienzo: "sin infringir en absoluto las competencias constitucionalmente establecidas para los Gobiernos Departamentales". Y para obtener esa conclusión de la lectura minuciosa del proyecto, quien habla debería concluir: una vez llegado al punto final de lo previsto por el artículo 4º y el 9º, tendrían que intervenir, en el ámbito de sus respectivas competencias, el Intendente y las Juntas departamentales. Esa es una interpretación desde la constitución del proyecto de ley. Soy consciente de que quizás ello pueda afectar la celeridad en la definición del tema.

La segunda parte relacionada con estos artículos tiene que ver con cómo se relaciona esto con el concepto de coordinar las políticas de los Gobiernos departamentales como competencia del Congreso de Intendentes, según la Constitución y otras leyes. La interpretación en la Constitución de la voz "coordinar" o "coordinación" parece referirse al sentido natural y obvio, esto es, concertar medios para una acción común, concertar esfuerzos para una acción común. El contexto constitucional nos muestra que hay una utilización en tres oportunidades de la voz "coordinar" o "coordinación": en el artículo 262, inciso final inciso sexto, conforme a la reforma constitucional parcial plebiscitada en 1996 en el artículo 202, inciso final inciso cuarto, en ocasión de la reforma constitucional de 1967 sobre coordinación de la enseñanza y el artículo 195, también de la reforma de 1967, en cuanto hace competente al Banco de Previsión Social para coordinar los servicios estatales de seguridad social y de previsión social. En ese contexto, la Constitución nos está dando algún elemento para ir acotando el concepto de coordinación. Evidentemente, coordinar no es colocarse en posición de órgano jerarca, pero si la reforma constitucional previó coordinar, es naturalmente para que se realicen determinadas coordinaciones. Entonces, me parece que la lectura de los artículos 4º y 9º permite concluir que, si uno los lee aisladamente, hay una clarísima contradicción con la Constitución. Hay una inconstitucionalidad inexcusable. Si se lee desde la Constitución, se podría decir que es obvio que la ley no puede modificar las atribuciones constitucionales, por lo cual después de realizada esta coordinación, pasan a aplicarse las previsiones constitucionales de competencia de las Intendencias y de las Juntas departamentales.

El segundo capítulo sobre el que haría alguna referencia es sobre el establecimiento del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares. En este caso, se trata de los artículos 1º, 2º y 3º. No hay estrictamente un problema de inconstitucionalidad sino que me parece que la delimitación que se realiza excede el propósito. Voy a poner simplemente un ejemplo. Se mencionan los peajes. Está claro que esto tenía por finalidad los tributos de patente de rodados, tributos a los vehículos de transporte, multas a esos vehículos, recargos siempre estamos hablando de lo tributario, pero aquí se agregan los peajes. Hasta donde llega mi conocimiento, no hay ningún Gobierno departamental que haya establecido un sistema de percepción de peajes, que es un instrumento típico de las concesiones. Hasta donde llega mi conocimiento, de acuerdo con la normativa vigente, en el Uruguay perciben peaje la Corporación Vial del Uruguay S.A., relacionada con la Corporación Nacional para el Desarrollo, y las empresas privadas que operan concesiones de obra pública.

Lo menciono como un tema a pensar porque el ámbito de competencia del SUCIVE puede crecer en función de lo previsto por el artículo 3º del proyecto de ley, literal c) en el que se establece: "Autorizar al SUCIVE a prestar servicios de recaudación de otros precios, tasas, peajes o similares, que corresponda abonar a los vehículos automotores".

En el artículo 2º, lo que merece una consideración especial con relación a la Constitución es la adhesión de los Gobiernos departamentales "mediante la suscripción de los contratos correspondientes". He ahí dos puntos. Uno es que se autoriza a los Intendentes, dando cuenta a la Junta departamental. Aparentemente, es "ex post facto"; no hay una autorización, que sería la previa, y no hay una aprobación.

El otro aspecto es el del plazo. El plazo es razonable si uno lo mira desde la perspectiva de la legislación sobre fideicomisos. Genera alguna problemática mirado desde la Constitución, porque está excediendo el período de Gobierno de cada Intendente y de cada integrante de la Junta departamental. Ese podría ser un argumento constitucional. Cuando la Constitución quiso restringir el período máximo por el cual se puede tomar determinada decisión, lo estableció. Por ejemplo, en materia de préstamos, lo dijo expresamente e hizo competente a la Junta departamental y requirió dos tercios de votos del total de componentes. Entonces, si la Constitución lo previó para esos casos que exceden del período quinquenal, no se podría seguir ese camino porque no hay una previsión constitucional. Ese sería un posible razonamiento.

El artículo 3º refiere a la Comisión de Seguimiento del SUCIVE. Me facilitó su lectura el colocar el inciso final como primero y luego leer el resto. El inciso final es el que determina la integración de la Comisión de Seguimiento: "(...) tres miembros designados por el Congreso Nacional de Intendentes, uno designado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y otro por el Ministerio de Economía y Finanzas". Parece más razonable colocar esto al comienzo y seguidamente figuraría la enunciación y enumeración de cometidos. En este caso, los problemas que encuentro son sobre la naturaleza jurídica y la posición institucional. Tengo claro que los maestros del Derecho Constitucional uruguayo siempre dijeron que no es tarea de la norma jurídica definir la naturaleza jurídica de un órgano o de una institución, pero en general ayuda porque estamos transitando por un terreno novedoso. En términos histórico-jurídicos empezó en 1997, por lo que a la fecha ha transcurrido un breve término, y no tenemos grandes experiencias al respecto.

En este caso no encuentro objeciones de constitucionalidad importantes, si bien es obvio que es constitucional o inconstitucional. En esto no hay términos medios y quien resuelve no es el que opina sino la Suprema Corte de Justicia cuando expide la sentencia.

Un literal que me llamó la atención es el f) del artículo 3º: "Informar al Poder Ejecutivo acerca de la conveniencia de aplicar lo previsto en el artículo 300 de la Constitución (...)". Parecería que no viola el artículo 300 de la Constitución porque el Poder Ejecutivo conserva plenamente la potestad de hacer uso o no de esa facultad de apelación pero, desde otro punto de vista, tampoco parece agregar demasiado.

En cuanto al Fondo Nacional de Unificación del Tributo de Patente de Rodados que sería un tercer subcapítulo del Capítulo I cabe mencionar lo relativo a los artículos 6º, 7º y 10. El principal problema de una posible colisión con alguna norma constitucional la encuentro en el artículo 10 por la utilización de la expresión "Rentas Generales". La Constitución habla una sola vez de Rentas Generales: en el artículo transitorio y especial letra E); en el resto no habla de Rentas Generales. Sin embargo, todos sabemos que en nuestra legislación permanentemente se utiliza el concepto de Rentas Generales. Eso nos lleva automáticamente a plantearnos el problema del segundo inciso del artículo 80 de la Constitución, que establece que la autorización para los gastos deberá realizarse por las leyes de Presupuesto. Parafraseando a una de las obras más importantes del Derecho Constitucional uruguayo encabezada por el profesor Sarlo, además de otros docentes que replantean el concepto de Constitución uruguaya como Constitución rígida, enfrentado al de flexible, modificable de hecho por ley, porque después la Suprema Corte de Justicia entiende que esas normas son constitucionales, yo diría que en ese caso hay una suerte de admisión del concepto de Rentas Generales, pero debo decir con honestidad que hay un problema de constitucionalidad en todas esas leyes, no en esta exclusivamente.

El artículo 8º menciona al artículo 214 de la Constitución. Es uno de los artículos que probablemente sea objeto de mayores objeciones cuando se realice una primera lectura. La restricción a los seis décimos de las partidas establecidas en cumplimiento del artículo 214 de la Constitución. Al respecto, quiero precisar mi opinión. La Constitución no establece porcentajes sino que determina que la Ley de Presupuesto establecerá los porcentajes, lo que es otra cosa. A su vez, el literal C) del artículo 214 no puede leerse aisladamente,

prescindiendo del 297, ordinal 13, que prácticamente dice lo mismo. Entonces, siempre es la ley la que puede fijar el porcentaje. La cuestión está en si hay inconstitucionalidad por la utilización de porcentajes diferenciales y cuando esos porcentajes son por condicionamiento de adhesión o no al sistema. Con cierto esfuerzo de argumentación constitucional estimo que una posible inconstitucionalidad del artículo 8º, en el marco de las disposiciones jurisprudenciales dominantes de la Suprema Corte de Justicia del Uruguay, podría ser salvada.

El Capítulo II, que refiere a los subsidios para la extensión y fomento de la eficiencia energética, no me merece mayores observaciones. Simplemente hay una nueva redacción al artículo 337 de la Ley Nº 18.172, se reitera la problemática del artículo 10 sobre el uso del concepto de Rentas Generales, pero no plantea, en líneas generales me parece, objeciones de inconstitucionalidad.

La preocupación que tenemos siempre es la del artículo final, es decir, la ley entrará en vigencia a partir de su promulgación. En general, los que tratan de cultivar el Derecho Constitucional entienden que ese tipo de normas deben estar condicionada a la posibilidad de conocimiento, a la publicación, aunque es obvio que el principio que se está exceptuando por este artículo 14 del proyecto en análisis, es el artículo 1º del Código Civil y no una disposición constitucional específica para el caso de la ley, aunque sí la haya para los actos legislativos departamentales.

Concluyo con el otro aspecto. El contenido del proyecto ¿es acorde con el artículo 168 ordinal 7º en cuanto a la declaración de urgente consideración? La Constitución no admite dicha declaración cuando se trata de proyectos de Presupuesto. Pero esto no es un proyecto de presupuesto. En algún sentido, como es el caso del artículo 8º, está haciendo referencia a contenido de leyes presupuestales. En el caso del artículo 13 está modificando una ley de Rendición de Cuentas con un tratamiento formal similar al de las leyes presupuestales.

Este puede ser un elemento a considerar por ustedes con otras opiniones respecto a si hay o no alguna afectación al aspecto formal de la previsión constitucional en materia de leyes con declaratoria de urgente consideración.

Como última reflexión, quisiera decir que tengo claro que se trata de un problema que el Uruguay debe resolver. Muchas veces a los profesores de Derecho Constitucional les tocó decir: "No se puede" con consecuencias graves o muy graves

Consiguientemente, lo que traté de hacer es plantearles con la mayor lealtad el resultado de una lectura desde la constitución del proyecto. Me parece claro no lo digo con irreverencia que hay aspectos perfectibles en el proyecto, hay una remisión al artículo 11 que, en realidad, tiene que ser al artículo 10, hay una serie de redacciones que complican mucho la inteligencia del proyecto. En suma, el núcleo me parece que sería ver cómo se logra compatibilizar con la Constitución la coordinación confiada al Congreso de Intendentes, con lo previsto en los artículos 4º y 9º y con el ejercicio de la plena competencia constitucional por los Gobiernos departamentales, así como el ajuste de la intervención de la Junta departamental en el supuesto de que el Intendente, según el proyecto, solo da cuenta y pareciera que por las competencias constitucionales de la Junta, debiera tener una intervención mayor que tomar conocimiento.

SEÑOR BEROIS.- En primer lugar, quisiera saludar a mi profesor de Facultad.

Creo que el doctor Esteva dio en el punto. Me parece que, como decimos en campaña, la madre del borrego está en la referencia que el doctor hizo, que luego plantearemos a los delegados de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a los integrantes del Ministerio de Economía y Finanzas, y que refiere a cómo se establecen las alícuotas y los aforos. Ese es el tema en el cual el problema tiene 31 años, ni 40 ni 60 como se dijo acá, sino exactamente 31 años.

Me quedó alguna duda cuando el doctor Esteva dijo que podrían ser salvadas las dudosas constitucionalidades establecidas en el artículo 8º, concretamente en la condicionalidad que establece el literal C) del 214.

El doctor se refería a los literales del artículo 3º; esto es a la creación del SUCIVE la misma pregunta se la hice al catedrático de la Universidad de la República, entonces, cuál es la naturaleza jurídica de la Comisión

de Seguimiento llamada SUCIVE.

SEÑOR ESTEVA.- Una ley tiene un contexto, la moderna jurisprudencia constitucional incluso la uruguaya entiende que uno no puede prevalecer y utilizar una parte de la ley y prescindir del resto. Me parece claro que este proyecto asigna, por vía bifurcada, recursos a los Gobiernos departamentales. Esas remisiones de recursos por la vía del artículo 10 o del artículo 13, evidentemente son nuevos ingresos que tienen los Gobiernos departamentales. Entonces, ¿el artículo qué está diciendo? Que el que no acepta, tiene una quita de cuatro décimos, en vez del 100% cobra el 60%. Eso es lo que dice el artículo. El que adhiere queda sujeto a ese régimen, quien no lo hace, no y va a tener una sanción y podrá plantear una cuestión de inconstitucionalidad. Por ejemplo, el Gobierno "z" no se adhiere, entonces se le aplica esto. Mi reflexión es: ¿la ley puede hacer distingos en cuanto al porcentaje de recursos derivados de artículo 214 de la Constitución? ¿sí o no? De hecho, siempre hay algún distingo, por ejemplo, por cantidad de habitantes. También depende de los vehículos que están empadronados en un departamento

Si usted me dice qué opino yo del artículo 8º, le voy a responder que entiendo que es posible interpretar, en el contexto de la ley, que es constitucional condicionado a la subsistencia de esa jurisprudencia bastante firme, en cuanto a que uno no puede plantear cuestiones atomizando la ley: esto me sirve y esto no.

Es un sistema novedoso pero en la lectura clásica de los proyectos de ley confrontados con la Constitución rechina, pero hay elementos que pueden considerarse para concluir en la constitucionalidad de ese artículo.

SEÑOR BEROIS.- Quisiera saber respecto a la naturaleza jurídica.

SEÑOR ESTEVA.- La naturaleza jurídica no está definida. No me parece que pueda ser un órgano del Congreso de Intendentes porque está integrado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y por el Ministerio de Economía y Finanzas. No parece razonable que sea un órgano de la persona jurídica Estado en el sentido de Estado central, porque hay integración de representantes de los Gobiernos departamentales. Es un problema similar al que hay desde 1997 con la determinación de la naturaleza jurídica y de la posición institucional del Congreso de Intendentes. En este caso, diría que es un órgano asesor que tiene una dosis de administración activa asignada, que tiene ni más ni menos que la potestad de designar al fiduciario, y que sería conveniente que el legislador la defina. Aunque no sea función del legislador definir naturalezas jurídicas, como dije antes. Pero en estas zonas tan brumosas, tan nebulosas, tan de arena movediza, siempre es conveniente hacer una definición.

El mismo problema lo plantean otros artículos, por ejemplo, ¿es persona jurídica el SUCIVE? ¿Es persona jurídica el Fondo? Porque se dice que es un patrimonio afectado y si uno lee la ley de fideicomisos y la aplica se le generan dificultades. Es evidente que sí. Me parece que si una entidad tiene un patrimonio, celebra contratos por tanto debería tener personería jurídica, de acuerdo con el artículo 21 del Código Civil, o una asignación de una competencia expresa para contratar dada por la ley. No sé si recuerdan la vieja discusión en el caso del Consejo Nacional de Subsistencia y Contralor de Precios que se planteó a partir de 1947; si era o no persona jurídica, cómo contrataba. Esto va a plantear las mismas dificultades.

Los posibles ajustes de redacción pueden llevar a interpretaciones constitucionalizantes de alguno de los artículos.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Quisiéramos saber si el Intendente de un departamento puede suscribir el contrato que se prevé en este proyecto de ley sin autorización de la Junta departamental respectiva.

SEÑOR ESTEVA.- Estamos hablando específicamente del artículo 2º. En este artículo se dice: "Autorízase a los Intendentes Municipales", o sea que es el proyecto de ley que cuando se transforma en ley confiere esa autorización. A continuación agrega: "dando cuenta a la Junta Departamental". Entonces, pareciera que como está redactado significa que el Intendente da cuenta a la Junta de lo ya actuado. Una especie de puesta en conocimiento. Si esa es la lectura, me inclino a pensar que hay lesión de la competencia de las Juntas departamentales. Por eso dije que tendría que haber una solicitud del Intendente a la Junta departamental. Para que el sistema funcione sin grandes brechas de posible inconstitucionalidad, se me ocurre que lo proyectado es inteligente como forma de solucionar un

problema pero tendrían que están involucrados los diecinueve gobiernos departamentales por la vía de la actuación de sus órganos constitucionalmente competentes. Si se mantuviera esta redacción, a partir de la lectura inicial del proyecto, se llegaría a conclusiones preocupantes.

¿Quién fija el tributo de patente de rodados? El proyecto no lo dice; la exposición de motivos parte del supuesto de que no hay afectación de las competencias constitucionales.

Por otra parte ¿quién dispone las exoneraciones? Es obvio que cada Gobierno Departamental, en el marco de sus competencias. ¿Cómo se comunican esas exenciones o exoneraciones al SUCIVE?

Es decir, hay muchos problemas. Me da la impresión de que lo que sanea la dificultad, en el caso de este artículo, es la teleología del proyecto: el Poder Ejecutivo dijo, muy acertadamente, no había afectación alguna de las competencias de los Gobiernos Departamentales, y el intérprete debería decir que esto no inhibe el ejercicio de las competencias de las Juntas ni de los Intendentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no existiera este inciso segundo no agregaría absolutamente nada al proyecto, en la medida que el artículo 1º crea el SUCIVE y la adhesión a este sistema, mediante contrato, se prevé en el artículo 2º. Partimos del supuesto general de que los Intendentes procederán conforme a la norma constitucional, más allá de que habría que analizar en cada caso las alícuotas en los últimos cuatro presupuestos de todos los Gobiernos Departamentales para saber cómo se ha procedido, pero no hace a la discusión en este momento.

SEÑOR ESTEVA.- Estoy de acuerdo con el señor Presidente. Tal como está redactado, plantea el problema, al decir "dando cuenta". Si se quitara, regiría el principio general, que es lo que la Constitución establece.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Quiero formular la misma pregunta que al doctor Luzardo con respecto a los vicios de consentimiento.

El artículo 2º dice: "La adhesión al SUCIVE, por parte de los Gobiernos Departamentales se realizará mediante la suscripción de los contratos correspondientes por parte de los Intendentes (...)". Por su parte, el artículo 8º dice: "Los Gobiernos Departamentales que no se adhieran al SUCIVE o incumplan cualquier elemento de los contratos correspondientes referidos en el artículo 2º de la presente ley, podrán acceder únicamente a los seis décimos (...)". El Código Civil establece una serie de requisitos para la validez de los contratos. Por ejemplo, el artículo 1261 dice: "Para la validez de los contratos son esenciales los cuatro requisitos siguientes: 1º. Consentimiento de partes.-

2º. Capacidad legal de la parte que se obliga.- 3º. Un objeto lícito y suficientemente determinado que sirva de materia de la obligación.- 4º. Que sea lícita la causa inmediata de la obligación. (...)".

Asimismo, el artículo 1269 del Código Civil establece: "El consentimiento no es válido cuando ha sido dado por error, arrancado por violencia o sorprendido por dolo".

¿Qué se entiende por violencia? Uno puede pensar que la violencia está configurada porque tiene un revólver en la sien o una amenaza de muerte o cualquier otra cosa. El Código Civil establece que la violencia es causa de nulidad y puede ser física y moral. Habla de la física, que descartamos, y señala que habrá violencia moral cuando se inspire a uno de los contrayentes el temor fundado de sufrir un mal inminente y grave.

Entonces, se podría considerar esta pena o amenaza como un vicio de consentimiento, otorgado por un Intendente o una Junta Departamental temerosa de que se le apliquen sanciones, porque tenga una deuda con determinado organismo y sea compelido a firmar desde el punto de vista formal, no físico.

SEÑOR ESTEVA.- El Derecho Civil no es mi especialidad.

Sin embargo, puedo decir que actualmente la doctrina civilista contemporánea, inclusive uruguaya, casi ni habla de vicio de consentimiento, sino de vicios de la voluntad.

El Código Civil regula relaciones contractuales entre dos particulares, por regla general. Este proyecto regula relaciones contractuales, al menos, entre una de las partes, que es no está demasiado claro un órgano como la Intendencia, o una persona jurídica, como el Gobierno Departamental respectivo. No lo señalé en el rápido prontuario de reflexiones que hice, porque de alguna manera lo resuelve la Constitución cuando señala que los Intendentes representarán al departamento.

En Derecho Público los vicios de voluntad o consentimiento han tenido escasa aparición; hasta donde recuerdo, el más notable fue la Ley Fundamental 1, de 25 de agosto de 1825, cuando se declaran írritos, nulos y disueltos y sin ningún valor para siempre todos los vínculos de anexión, etcétera, extraídos por la violencia de la fuerza, acompañada de la perfidia de las armas. Esta es una de las definiciones más perfectas de vicios de voluntad o en el consentimiento en Derecho Público.

Sin embargo, en Derecho Constitucional nos podemos preguntar por qué la Suprema Corte de Justicia podría declarar inconstitucional una ley. Los artículos 256 y siguientes hablan de razones de forma o contenido. En este caso, estaríamos ante un problema de contenido.

El artículo 8º tiene la apariencia de generar un problema de vicios de la voluntad o el consentimiento.

Confieso al señor Diputado que pensé que se estaba configurando un vicio, que normalmente en Uruguay no se imputa a los actos legislativos. Me refiero al vicio en la finalidad del acto. Lo que en acto administrativo se llama "desviación de poder", en este caso, se llamaría vicio en la finalidad del acto, porque el artículo 8º, en definitiva, establece que el Gobierno Departamental equis, si adhiere, cobra toda la partida, y si no adhiere, cobra el 60%. El que adhirió, después tendrá un plus.

En ese marco, opté por razonar que el porcentaje lo determina la ley; artículo 214, literal C), y artículo 297, numeral 13. Todo es discutible.

Felizmente, en Derecho no existen opiniones unánimes. Creo haber señalado que se trata de un proyecto que genera muchas dudas con respecto a su concordancia con la Constitución.

Uno tiene que sinceramente encontrar los elementos que lleven a superar las objeciones que surgen como producto de una primera lectura.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos mucho la presencia y los aportes del doctor Esteva.

Se pasa a intermedio hasta la hora 11 y 55 para recibir al doctor Martin Risso Ferrand.

(Es la hora 11 y 11)

—— Continúa la reunión.

(Ingresa a Sala el doctor Risso Ferrand)

—— La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración da la bienvenida al doctor Martín Risso Ferrand, de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Católica, a quien hemos convocado a efectos de que nos brinde su opinión con respecto a la constitucionalidad o los eventuales problemas que pudiera presentar el proyecto que tenemos a estudio, relativo al Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares y Sistemas de Alumbrado Público Departamentales.

Desde ya, agradecemos su presencia en esta Comisión. Nos complace recibirlo.

Le cedemos la palabra, a fin de que haga las consideraciones generales que el proyecto le merece. Posteriormente, abriremos una ronda de preguntas de las señoras legisladoras y señores legisladores sobre este punto.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Muchas gracias. Agradezco la invitación a esta Comisión. Para mí, es un honor ser invitado por ustedes y concurro a este ámbito con mucho gusto.

Quiero hacer una precisión previa. En tanto uruguayo y preocupado por la guerra de patentes, analicé este proyecto con una tendencia favorable, dado que, como todos, estoy interesado en que esto termine. De todas maneras, me encontré con algunos problemas que considero son bastante serios.

Entiendo que el punto de partida imprescindible e incuestionable en esta materia es el artículo 297, ordinal 6º, de la Constitución de la República, que refiere a los impuestos sobre los vehículos de transporte, vulgar e impropiamente llamado "patente de rodados". De acuerdo con el exordio del artículo 297, este impuesto, y los demás, serán decretados y administrados por los Gobiernos Departamentales. Decretar es establecer, crear, fijar, modificar. La administración es exactamente lo mismo; sobre esto volveré más adelante.

Además, la Constitución distribuye las competencias internamente dentro de las personas jurídicas Gobiernos Departamentales. El artículo 275, en su numeral 4º, establece que es competencia del Intendente proponer a la Junta Departamental para su aprobación los impuestos, entre otros. Asimismo, el artículo 273, en su numeral 3º, establece que la Junta Departamental crea o fija, a proposición del Intendente, impuestos, mediante la mayoría absoluta del total de sus componentes. Me parece muy claro, entonces, que es competencia constitucional de los Gobiernos Departamentales decretar y administrar, en este caso, el impuesto sobre los vehículos de transporte. Por principio general del Derecho, las competencias delegadas no pueden ser, a su vez, delegadas, salvo que haya una autorización expresa. Nuestra Constitución tiene algunas excepciones expresas que autorizan la delegación, por ejemplo, del Poder Ejecutivo numeral 24 del artículo 168, de los Ministros artículo 181, de los Intendentes no la Junta Departamental en los Directores Generales y Comisiones Sectoriales, pero esto no está previsto. De acuerdo con los principios generales, cualquier tipo de delegación o transferencia de competencias es inconstitucional. Por supuesto, puede haber actividades materiales que no haga directamente el Gobierno Departamental, como el envío de facturas o la contratación de estudios jurídicos para iniciar juicios; son actividades materiales y no la creación y determinación de cómo administrar los recursos.

Entiendo que esto no cambia por el hecho de que sea aceptado por los Intendentes. Ni por mayoría ni en forma unánime los Intendentes pueden modificar la Constitución.

En definitiva, en líneas generales, la idea aparece como inconstitucional y lesionando la autonomía departamental. Y hago la distinción porque creo que cualquier habitante de la República que sea intimado o emplazado judicialmente para pagar esta nueva patente con este sistema podrá excepcionarse y pedir la declaración de inconstitucionalidad. Al mismo tiempo, cualquier Intendente actual o futuro, cualquier Junta Departamental actual o futura, podrá accionar ante la Suprema Corte de Justicia, invocando la lesión de su autonomía.

En definitiva, las competencias no pueden afectarse. Como he señalado en alguna oportunidad, la guerra de patentes, que debe ser solucionada, requiere una modificación constitucional. En algún momento hice una propuesta al respecto, que después voy a mencionar.

Esto no debe extrañarnos. Muchas veces sucede habitualmente la Constitución sella los temas. Y los temas sellados por la Constitución no pueden ser modificados por ley; la ley no puede modificar la Constitución. Quizá, en forma incorrecta, tal vez, no es bueno que así sea, este es un tema sellado por la Constitución.

Con respecto al proyecto de ley, en sus artículos 1º, 2º y 3º crea el Sistema Único de Cobro Vehicular, el SUCIVE, y establece varias cuestiones con respecto a ese Sistema. Nos dice que realizará acciones, lo que indicaría que estamos hablando de una persona jurídica o, por lo menos, de un órgano. También nos dice que será administrado, lo cual es un concepto muy general. También establece que puede prestar otros servicios; con esto parecería que el SUCIVE es una persona jurídica o un órgano. Asimismo, se señala que tendrá una Comisión de Seguimiento, lo cual es neutro, pero más adelante aclara que será administrado por un fiduciario profesional, lo que nos da la pauta de que estamos hablando de un patrimonio de afectación, de un fideicomiso. Esta imprecisión es un gran problema. No sé qué es lo que quiso establecer el Poder Ejecutivo con respecto a este tema, pero hay que aclararlo: si se trata de una persona jurídica, hay que decir qué persona jurídica es, de quién depende, cuáles son los contralores del Tribunal de Cuentas y demás que va a tener, y si es un patrimonio de afectación, hay que establecerlo con precisión y hay que suprimir algunas de sus competencias, dado que son incompatibles con un patrimonio de afectación.

El primer inciso del artículo 2º hace referencia a la adhesión al SUCIVE. Con respecto a este tema, corresponde analizar también el artículo 8º. Creo que hay un problema serio con la adhesión en la medida en

que los Gobiernos Departamentales no son libres al respecto, sino que indirectamente esto les es impuesto.

En este artículo también surge un problema importante con respecto a los contratos que establecen plazos de quince años. Por supuesto, los Gobiernos Departamentales pueden hacer contratos, concesiones y demás a quince años, también a treinta, pero no pueden disponer de las competencias constitucionales de los Gobiernos Departamentales. Creo que este es un caso muy parecido al de las leyes tributarias que garantizan la no modificación tributaria por determinado plazo, concretamente, por quince años, es decir, el mismo plazo que en este caso se establece. ¿Qué pasa con las leyes que establecieron esa garantía tributaria? ¿El legislador actual no puede modificarla? El legislador sí la puede modificar. La única posible consecuencia es que haya responsabilidad del Estado, pero la competencia constitucional no se pierde. Quiere decir que por más que se fije un contrato de quince años de duración, la competencia del Intendente para proponer estos impuestos y de la Junta para resolverlos, no se va a extinguir ni a afectar.

Con respecto al artículo 4º, que en cierta forma se reitera en el 9º, establece un nuevo procedimiento, distinto al de la Constitución, para aprobar los impuestos sobre los vehículos. La Constitución nos dice que es iniciativa de cada Intendente y debe ser aprobado por la Junta Departamental. Acá se establece un procedimiento distinto. Todo arranca en el Ministerio de Economía y Finanzas y en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; este es un síntoma de centralización verdaderamente alarmante. Y el que resuelve es el Congreso de Intendentes, que en realidad es un órgano de coordinación, no resolutivo. En definitiva, con buenas intenciones, se escribió un procedimiento que no coincide con la Constitución y hay una incompatibilidad absoluta de procedimientos y de órganos involucrados. Por lo tanto, hay una inconstitucionalidad, a mi juicio, razonablemente clara.

Por el artículo 5º se crea un fondo de afectación, el Fondo Nacional de Unificación del Tributo. Me llama la atención que este fondo de afectación se cree por ley, porque el día que la ley entre en vigencia, habrá un fondo de afectación que no tendrá patrimonio. De acuerdo con el concepto tradicional de fideicomiso, la ley debería autorizar u ordenar al Poder Ejecutivo a que lo constituya cuando disponga de los recursos. De todas formas, este es un comentario menor, que no creo que haga al tema.

Tengo algunas dudas con respecto a los recursos inembargables. No voy a entrar en la discusión de si los recursos estatales pueden o no ser embargables; esa es una vieja discusión. Tengo posición formada al respecto pero, reitero, no quiero entrar en ese tema. El proyecto de ley establece que no pueden ser embargados ni objeto de transacciones. Me temo que este artículo, así como está puede ser un problema para algunos Gobiernos Departamentales. Concretamente, el Gobierno Departamental de Canelones, en esta situación de dificultad de pago, tanto en el Gobierno actual como en el anterior, para poder realizar ciertas obras públicas hizo cesión de sus derechos sobre los fondos del artículo 214 y los contratistas hicieron la obra y cobraron en la OPP, seguramente sin dificultad. Creo que este artículo que entiendo es innecesario; si no se dijera nada sobre este punto, se seguiría el régimen general puede perjudicar a algún Gobierno Departamental; quizá, el caso más claro sea el Gobierno Departamental de Canelones.

Con respecto al artículo 7º, si el SUCIVE es un patrimonio de afectación, la ley estaría creando dos patrimonios de afectación, duplicando los agentes fiduciarios y los costos. Todo esto tiene su costo. Este es otro problema: el proyecto no dice cómo se van a hacer cargo de los costos del fideicomiso, que no van a ser bajos, porque tendrá que actuar en los diecinueve departamentos. Hay que tener en cuenta los honorarios del agente fiduciario, los acuerdos que habrá que hacer con estudios jurídicos departamentales; habrá una estructura profesional y administrativa importante. Eso no está previsto en el proyecto. Tampoco se establece quién fija el presupuesto. No creo que se pueda decir olímpicamente que lo fijará el Congreso de Intendentes, porque es un órgano no resolutivo, de acuerdo con la Constitución. Este es un problema que debería solucionarse.

Con respecto a este punto, no como objeción, sino como comentario, quiero señalar que si esto se aprueba seguramente habrá funcionarios ociosos en las Intendencias. De manera que sería interesante eventualmente prever la posibilidad de que esos funcionarios pasen a cumplir funciones para el fondo de afectación.

En cuanto al artículo 8º, a mi juicio, es claramente inconstitucional, en la medida en que afecta la autonomía de los departamentos. Aparentemente, la adhesión al sistema es voluntaria, pero en los hechos el artículo 8º nos demuestra que no lo es. La amenaza para los que no ingresen al Sistema es que van a recibir menos recursos de los que según la Constitución les corresponde. Me parece que eso no puede aceptarse.

El artículo 214 tiene que ser objeto de reglamentaciones. Este artículo dice que el Estado central debe distribuir recursos entre los departamentos. Hay que buscar criterios objetivos, como la población, la extensión geográfica, la buena administración, si tiene superávit, etcétera, que seguramente se van a combinar. El criterio de adhesión o no al SUCIVE parecería ser que se va a dar más al que renuncie a parte de su autonomía. Me parece que esa es una hipótesis inviable desde el punto de vista constitucional.

Reitero que con este proyecto se viola la autonomía departamental, por lo que se transforma en inconstitucional.

El artículo 9º refiere al procedimiento en el que participa el Estado Central a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la OPP y resuelve el Congreso de Intendentes, lo cual no coincide con la Constitución. Este tema me parece verdaderamente importante. Estamos en el Parlamento Nacional, pero desde la óptica de los Gobiernos Departamentales, aunque los Intendentes mayoritariamente acepten el proyecto, esto es muy grave. Es como que el Poder Legislativo delegara en otra autoridad, en algo distinto al Poder Legislativo, la facultad de establecer algún impuesto. Es algo absolutamente impensable que el Poder Ejecutivo haga eso. Eso es lo que parecería que con este proyecto se está haciendo a nivel departamental.

En definitiva, comparto plenamente la intención del proyecto. Como todos los uruguayos, estoy cansado de la guerra de patentes y entiendo que hay que buscar una solución. Creo sí que es un tema sellado por la Constitución y que habría que modificarla. En algún momento, cuando se aprobó alguna de las reformas anteriores, propuse que en el numeral 6 del artículo 297 se agregara una frase que dijera que la ley podrá establecer topes máximos anuales para la patente de rodados. El verdadero problema no es que se cobren distintas patentes en los departamentos sino que algunos departamentos, por necesidades financieras, han elevado en demasía los montos. Entonces, propuse que el Poder Legislativo fuera bajando gradualmente esos montos, pero obviamente no tuve éxito en mi planteo. Reitero que es una inconstitucionalidad invocable por cualquier persona. Si el SUCIVE, el administrador, inicia un juicio para cobrar una patente fijada de acuerdo con esta ley, cualquier persona podrá presentar una excepción de inconstitucionalidad y paralizar los procedimientos.

También creo que las actuales administraciones departamentales o las futuras podrán deducir una acción por lesión de autonomía ante la Suprema Corte de Justicia, aunque haya habido manifestación de voluntad de los Intendentes.

En definitiva, creo que es un problema constitucional que debe ser resuelto y, como muchas veces pasa, necesitamos modificar la Constitución para eso.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Me sumo a la bienvenida y al agradecimiento al doctor Risso Ferrand, quien nos ha ilustrado respecto de esta primera parte. Creo que ha sido sumamente claro en cuanto a las cuestiones constitucionales de la patente. La pregunta es si, desde el punto de vista constitucional, le merece algún comentario el Capítulo II del proyecto, que refiere a la eficiencia energética.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Desde el punto de vista constitucional, no. Debí haber dicho que no lo iba a mencionar. Como no tenía objeciones constitucionales, no tenía mucho sentido que mencionara ese capítulo. Creo que este tema es de resorte legislativo y se puede aprobar legislativamente.

SEÑOR MICHELINI.- Agradecemos la presencia del doctor Risso Ferrand y su aporte siempre constructivo.

Naturalmente que a todos nos provoca reflexionar sobre un tema tan trascendente como es el que trata este proyecto de ley.

En relación al artículo 8º, quienes hacen observaciones de constitucionalidad sobre este proyecto han hecho mucho hincapié en la forma en que está redactado. Más allá de la redacción, que se puede corregir, quisiera saber si el proyecto dijera que los Gobiernos departamentales tendrán tanto por partidas en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 214 y si accediesen a compartir este sistema del SUCIVE, tendrán un plus, en dónde estaría la inconstitucionalidad. Me refiero a sacar el abordaje de lo que aparentemente aparece como una penalización y se pusiera como creo que es la intención del Poder Ejecutivo un incentivo. Sucede que si se quiere hacer un sistema relativamente razonable, deberían estar involucrados los diecinueve

departamentos. Uno podría salirse y no tener ninguna sanción; simplemente, no accedería a un beneficio. Esa es mi pregunta respecto del artículo 8º.

SEÑOR RISSO FERRAND.- El actual artículo 214 respondió a dos propósitos históricos en su momento. El primero fue terminar con algunas arbitrariedades del Gobierno central que apoyaba económicamente a algunos Gobiernos departamentales y, casualmente, eran los de su partido. Estamos hablando de hace muchos años. Al mismo tiempo, se buscó establecer en la propia Constitución la necesidad de asistir con recursos centrales a los Gobiernos departamentales. Se había asumido que los Gobiernos departamentales, por sí mismos, no podían funcionar en forma correcta.

El artículo 214 establece que en la Ley de Presupuesto se tienen que incorporar los montos destinados a los Gobiernos departamentales, pero no dice cómo se distribuye entre los Gobiernos departamentales. O sea que el artículo 214 necesariamente tiene que ser reglamentado. Puede ser reglamentado por ley o, a mi juicio, en este caso, con criterios en un acto jurídico que establezca la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

¿Cuáles son los criterios razonables para distribuir entre los Gobiernos departamentales? Conceptos que aseguren la igualdad de tratamiento para todos los Gobiernos departamentales. Como dije hace un rato, puede ser en proporción a la población de cada departamento, a la extensión geográfica, a la salud financiera, a la buena administración. En algún caso, podría ser otra cosa, pero me refiero a criterios que aseguren un trato igualitario. Dentro de estos casos es que el Gobierno departamental tiene derecho a obtener esos recursos. A mí no me parece ni que por la vía de incentivos ni por la vía de sanción se pueda condicionar la percepción de un recurso constitucional por parte de un Gobierno departamental, a que haya renunciado a parte de su autonomía al ingresar al Sistema. No veo que cambiar la redacción altere el tema. Sí reconozco que sería mucho mejor la redacción, pero en definitiva la situación es la misma, porque para acceder a un beneficio, para tener un premio del Poder Ejecutivo, hay que entrar en el sistema. O sea que estamos en la misma situación.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Quería pedir al doctor Risso Ferrand la siguiente aclaración. Si las Juntas departamentales no se pronuncian sobre este tema, desde el punto de vista constitucional, el Intendente respectivo no podría suscribir el contrato que prevé este proyecto. En ese caso, qué mayoría requiere esa aprobación de la Junta departamental, dada la materia que trata.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Me parece que es una hipótesis imposible. El Intendente no puede suscribir este acuerdo porque implica delegar o transferir competencias constitucionales. Sería más prolijo si también se requiriera la autorización de la Junta departamental. De todas formas estamos en lo mismo: las autoridades departamentales el Ejecutivo y el Legislativo departamental no pueden delegar parte de su potestad tributaria en otra institución, de la misma forma que el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo podrían delegar en un tercero parte de su potestad tributaria. O sea que no importa la mayoría, pero tampoco está previsto en la Constitución.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Está previsto que este compromiso se extienda por un plazo de 15 años, prorrogable indefinidamente. Ahí habría también un inconveniente. Y en el caso de que las Juntas se pronuncien sobre este tema, al estar superando el plazo del mandato, necesitarían una mayoría especial. ¿No es así?

SEÑOR RISSO FERRAND.- ¿La pregunta es sobre el plazo de 15 años?

Cualquier órgano legislativo puede autolimitarse y comprometerse a que, por un año, dos o quince, no va a legislar. En este momento está vigente una ley que estableció determinados niveles de tributación para ciertas actividades, como sucede, por ejemplo, en materia de forestación, estableciéndose también un plazo de 15 años. No recuerdo en qué Gobierno se dictó esa ley, pero tiene muchos años. ¿Hoy el Parlamento no puede modificar esa ley? Sí, puede. La competencia del Poder Legislativo no puede ser alterada por una ley anterior; la ley posterior deroga a la anterior. Es cierto que podría haber responsabilidad del Estado frente al particular.

Me parece que lo mismo sucede en este caso: en cualquier momento un Gobierno departamental puede reivindicar su competencia las inconstitucionalidades no prescriben y salir del Sistema. Podría haber

responsabilidad patrimonial del Gobierno departamental, aunque me parece una hipótesis muy difícil. Lo cierto es que las atribuciones legislativas de la Junta departamental no son renunciables por un año, quince ni a perpetuidad.

SEÑOR BEROIS.- En lo que respecta al artículo 13, referido a las erogaciones resultantes, quisiera saber si estas modificaciones no tienen que hacerse por Rendición de Cuentas o leyes de carácter presupuestal.

Mi otra pregunta es la que le formulé a los otros dos catedráticos y es sobre la naturaleza jurídica de la Comisión de Seguimiento del SUCIVE, establecida en el artículo 3º.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Con respecto a esta última pregunta, quiero decir que así como no está determinada la naturaleza del SUCIVE ni su presupuesto, tampoco lo está la de la Comisión de Seguimiento. Es absolutamente cierto que eso se debería aclarar; es algo que falta.

En cuanto al artículo 13, es una discusión muy vieja en el Uruguay si se pueden aprobar normas que refieran al ordenamiento financiero fuera del Presupuesto y la Rendición de Cuentas anual. En general, la práctica ha sido que sí. Por lo menos desde que volvimos a la democracia en 1985, ha habido una cantidad de normas, fuera del Presupuesto y de la Rendición de Cuentas, que han referido a temas vinculados al ordenamiento jurídico-financiero. Lo que pasa es que la Constitución dice que estos temas están en la Ley de Presupuesto y se ajustan mediante la Rendición de Cuentas. Este es un tema altamente discutible en cuanto a la constitucionalidad y, reitero, habiendo una práctica constante que admite este tipo de normas, parecería con dudas que lo más razonable es admitir que no hay inconstitucionalidad en el artículo 13.

SEÑOR MICHELINI.- Me quiero referir a dos conceptos. Uno de ellos es la no discriminación de los Gobiernos departamentales. Me gustaría que el profesor Risso Ferrand se explayara un poco más en ese sentido. Si la Constitución habilita que haya planes de desarrollo, perfectamente estos se podrán hacer en determinados departamentos y no en otros, de acuerdo con la decisión política adoptada. Si la ley distingue que en cuanto a las prestaciones de seguridad social algunos tendrán que pagar más y otros menos, no veo dónde está la inconstitucionalidad. Podrá haber algún criterio político al que uno se pueda oponer. Me parece que el concepto de igualdad de no tratamiento discriminatorio de los Gobiernos departamentales yo no lo capto con esa rigurosidad por eso me gustaría que el profesor Risso Ferrand me lo explicara.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Del artículo 214 surge que se debe incluir en el Presupuesto nacional una partida de dinero que va a ser distribuida entre los Gobiernos departamentales pero la Constitución no dice cómo. Insisto en que hay que establecer una reglamentación. Ahora, esa reglamentación, que puede ser establecida por ley o por criterios fijados por el Poder Ejecutivo, tiene que responder a determinadas pautas de razonabilidad y de no discriminación.

Acá las pautas o las posibilidades son muy amplias, extensión del departamento, población, salud financiera, proyectos de desarrollo que pueden afectar a uno o a más departamentos. Ahora, tienen que ser criterios objetivos y que no implique que el Gobierno departamental deba renunciar a algo para recibirlos. Lo que veo con el artículo 8º, tanto en la redacción actual como en la variante que proponía el señor Diputado en el sentido de que fuera un beneficio para los que adhieren, es una cosa distinta. Hay un derecho constitucional a participar en forma igualitaria, de acuerdo con estos criterios, en los recursos del artículo 214. Acá lo que se dice es que se van a tener menos derechos de los que surjan en la Constitución o van a recibir un premio según se hayan adherido o no al SUCIVE. Pienso que adherirse al SUCIVE implica una inconstitucionalidad porque se está renunciando por determinado plazo a la potestad tributaria, lo cual es inconstitucional, creo que el artículo 8º lo que implica es obtener beneficios o no ser sancionado y para eso tiene que renunciar a parte de su potestad tributaria. Me parece que es ahí donde está el problema. Esto es parecido a lo que pasaba con el Fondo Monetario Internacional cuando había que negociar y había concesiones que hacer que afectaban la potestad de los órganos nacionales.

SEÑOR POSADA.- Quisiera hacer una aclaración en la misma línea de lo que acaba de mencionar el doctor Risso. En realidad, la ley ya estableció los criterios. En la ley de Presupuesto anterior que entró

a regir a partir de enero del año 2006 se establecieron los criterios. Los criterios están fijados por la propia ley de Presupuesto y, por tanto, son los criterios que se han venido aplicando en cada una de las instancias respecto a cómo se distribuyen esos fondos. Indudablemente, esta modificación que se pretende alteraría ese régimen fijado en otra ley.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Esta bien, la ley puede ser modificada. A mí lo que me interesa señalar es que los criterios tienen que ser razonables y no discriminatorios, y compatibles con la Constitución. Es un absurdo, pero si se estableciera una ley que dijera que las Intendencias gobernadas por determinado partido van a recibir más que otras, es absolutamente inaceptable. A mí me parece que es lo que pasa en este caso. Se beneficia o se penaliza a las Intendencias según se haya renunciado o no a la potestad tributaria.

SEÑOR MICHELNI.- Yo hacía una pregunta sobre constitucionalidad; claramente los criterios en una ley pueden ser buenos, malos, regulares, pero pueden ser modificados por otros. No veo el argumento del texto en cuanto a la discrecionalidad y en cuanto a los Gobiernos municipales. Me parece que no están. Decir: "A los gobiernos de tal partido les doy", eso es claro. O lo que pasaba: se les daba a las fracciones del partido de gobierno y no a las fracciones que estaban en contra. Eso es lo que pasaba en Uruguay. Se daba apoyo a los Gobiernos municipales que eran del Partido del Presidente y no a los Gobiernos municipales que eran del Partido del Presidente pero de fracción contraria. Eso es lo que pasa.

Uno puede decir si es de interés general que haya una patente única; puedo poner un criterio para aumentar las alícuotas estableciendo un piso a aquellos que se adhieran al Sistema. Entonces, se me dice que no se puede hacer porque están renunciando a una potestad tributaria. Por lo tanto, el problema no es cómo distingue la ley sino el razonamiento de base que se está premiando una cosa que el Gobierno departamental no puede hacer. Son dos cosas distintas, lo primero es la conclusión y, lo otro, la base. Pregunto ¿se puede delegar el cobro de un impuesto? Porque, en realidad, el proyecto no dice expresamente que los Gobiernos departamentales renuncian a su potestad tributaria, es una interpretación que se hace. Si el Poder Ejecutivo ha dicho que no quiere aceptar la potestad tributaria, que además tiene que firmar un contrato que es voluntad del Intendente con información a la Junta departamental y si quedase claro que los Gobiernos departamentales no renuncian a ninguna potestad tributaria en el marco de lo que hacía la práctica uruguaya porque se dice cómo un cuerpo legislativo va a delegar la potestad tributaria cuando en este Parlamento se han votado proyectos de ley en los que se puede fijar por parte del Poder Ejecutivo la alícuota entre cero y 500% ¿los Gobiernos departamentales pueden delegar el cobro de este tributo u otros?

SEÑOR RISSO FERRAND.- El cobro de las operaciones materiales ya no es un problema de delegación, es un problema de contratar. Un Gobierno departamental contrata estudios jurídicos para cobrar patentes de no residentes en el departamento lo cual encarece la gestión. O sea que para gestionar el cobro y contratarlo con particulares ni siquiera se precisa una ley, lo puede hacer perfectamente cualquier Gobierno departamental. Lo que no me parece analizando el artículo 4º y el artículo 9º es que no haya una renuncia temporal por 15 años a la potestad tributaria. La Constitución no dice que la patente es fijada por iniciativa del Intendente y por la Junta departamental, acá lo que se establece es un proceso por el cual las alícuotas básicamente de las patentes son fijadas a instancia del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planteamiento y Presupuesto y aprobada por el Intendente. Son órganos distintos y dos procedimientos distintos.

SEÑOR MICHELINI.- Entonces, si el plazo no fuera de 15 años sino de cuatro años, ¿no habría inconveniente? ¿No habría renuncia?

SEÑOR RISSO FERRAND.- Es exactamente lo mismo. No se puede renunciar a la potestad tributaria. La Constitución establece que la potestad tributaria en materia de impuestos a vehículos de transporte está comprendida dentro de la autonomía de los Gobiernos departamentales. Ningún Gobierno departamental puede renunciar a su autonomía porque sería como que el Estado uruguayo renunciara a su soberanía. No tienen competencia para hacer eso.

SEÑOR POSADA.- Quisiera hacer algunas consideraciones que implican una opinión. La ley de Presupuesto fijó un criterio para la distribución de los recursos a los Gobiernos departamentales

En el supuesto caso de que estuviéramos ante un proyecto constitucional, lo que se está planteando en el artículo 8º es que ese criterio no sería aplicable a algunos Gobiernos departamentales en tanto no suscribieran este contrato. Eso es lo que está dicho. ¿Eso parece constitucional? ¿Es razonable pensar que una ley puede establecer un criterio distinto en función de la adhesión o no a un contrato? Yo creo que claramente se está violentando una norma constitucional que procura establecer un marco general para que haya recursos del Gobierno nacional que puedan ser aplicados y distribuidos a los Gobiernos departamentales. Desde ese punto de vista y analizando solo ese punto, claramente estamos ante un hecho inconstitucional.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Creo que es una consideración básicamente política y no corresponde que opine al respecto.

SEÑOR MICHELINI.- ¿En qué aspectos puede hacer convenios el Congreso de Intendentes de acuerdo con los últimos párrafos del artículo 262? Creo que esto es parte de un convenio que está en el marco de estos dos últimos párrafos. Si se quiere una patente común en realidad va en detrimento de la ciudadanía en su conjunto la pregunta es si la constitucionalidad, más allá de modificaciones en el texto, no está claramente encuadrada dentro de los dos últimos párrafos del artículo 262.

SEÑOR RISSO FERRAND.- A mí me parece que no. La posibilidad de establecer convenios refiere a otro tipo de convenios, con contenido económico, obras públicas, colaboración entre departamentos, proyectos regionales. Lo que se precisaría a texto expreso es para aceptar que las competencias, las potestades públicas, las atribuciones constitucionales pueden ser objeto de ello. Creo que no se puede. En este caso, la Constitución ha atribuido concretamente las competencias al Intendente y a la Junta y eso no puede ser modificado.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Iturralde Viñas)

SEÑOR BAYARDI.- El artículo 1º crea el Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares y Sistemas de Alumbrado Público Departamentales; no me parece que se pueda cuestionar la facultad de crear un sistema, por lo cual "prima facie" no advierto ningún elemento pasible de ser cuestionado constitucionalmente. No sé si el doctor Risso comparte este criterio; después, analizaremos cómo funciona el sistema. Además, ese sistema será administrado por un fiduciario.

Creado ese sistema, el artículo 2º plantea que la adhesión debe hacerse por contrato. Obviamente, la suscripción de los contratos corresponderá a quien tiene la potestad de firmar, a quien inviste la capacidad jurídica, que es el Intendente o Intendencia del departamento que se adhiera al sistema. Se ha discutido si para firmar el contrato el Intendente necesita anuencia de la Junta Departamental. En primera instancia, la adhesión al sistema solo la puede firmar el Intendente Departamental. En ese sentido, se discute si el Intendente debe dar cuenta a la Junta Departamental o solicitar su anuencia para firmar el contrato que lo vincule al SUCIVE.

Por lo tanto, quiero saber si el doctor Risso entiende, en primer lugar, que el Intendente puede firmar el contrato y, en segundo término, qué requisitos tendría para adherir a un sistema que, en realidad, haría todas las gestiones necesarias para cobrar la patente de rodados.

Voy a formular otras preguntas, pero las haré por artículo para no desordenar la sesión.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Es correcto lo que se dice con respecto al artículo 1º, sobre el que señalé algún tipo de imprecisiones.

Básicamente, la inconstitucionalidad se da en el artículo 4º, que dice: "Antes del 31 de octubre de cada año los Intendentes Municipales, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas elevarán al Congreso Nacional de Intendentes una propuesta de valores de aforo vehiculares, alícuotas a aplicar sobre los mismos y todo otro elemento para calcular el valor de la Patente de Rodados

correspondiente al ejercicio siguiente (...)". Más adelante agrega: "El Congreso Nacional de Intendentes resolverá la misma antes del 15 de noviembre".

Por su parte, el artículo 9º, nuevamente dice que los valores vehiculares, alícuotas, etcétera, "así como todo otro aspecto que contribuya a la homogeneidad del monto de tributo a nivel nacional, serán aprobados por el Congreso Nacional de Intendentes," obviamente, no es vinculante "teniendo en consideración la propuesta que realizará al respecto la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas".

Creo que la inconstitucionalidad radica en estos dos artículos, donde órganos distintos y por un procedimiento diferente al previsto en la Constitución se aprueba la Patente de Rodados

Mientras hablaba el señor Diputado Bayardi pensaba qué pasa si un Gobierno Departamental lo deroga; saldrá del sistema. Pero, cuidado, porque si un Gobierno Departamental se aparta del convenio, la gente irá a empadronar en ese departamento y, por ende, no terminará la guerra de patentes.

SEÑOR BAYARDI.- Seguí el razonamiento del doctor Risso, pero en la medida en que los proyectos se votan en general y, luego, artículo por artículo, quise preguntar por artículo.

Ya opiné acerca del artículo 1º, y al 2º que refiere a la potestad que tiene el Intendente para suscribir contratos. De acuerdo con lo que entendí de la exposición del doctor Risso, la duda radicaría en si el contrato necesita la anuencia de la Junta Departamental, pero estamos hablando de un contrato, pura y exclusivamente, para llevar adelante el cobro de la Patente de Rodados. En ese sentido, no sé si, por ejemplo, la Intendencia de Montevideo firmó con la empresa Abitab un contrato quizá, me lo pueda aclarar el señor Diputado Cantero Piali para que me cobrara todos los impuestos municipales, y no sé si hubo autorización de la Junta Departamental para que la Intendencia firmara un contrato con Abitab, donde pago todos los impuestos: Contribución Inmobiliaria, Tasa de Saneamiento, Patente de Rodados. Revisaré si existen contratos de este tipo en las diecinueve Intendencias.

Repito que la duda se centra en si el Intendente, para firmar ese contrato, puede dar cuenta o necesita la anuencia de la Junta Departamental.

Por otra parte, el artículo 3º crea la Comisión de Seguimiento el señor Diputado Berois preguntó qué naturaleza jurídica tendría, que estará integrada por tres miembros del Congreso de Intendentes, uno designado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y uno por el Ministerio de Economía y Finanzas, y se describen sus facultades. Me queda claro que habría que definir su naturaleza jurídica, pero quiero preguntar al doctor Risso si alguna de las potestades descritas en el artículo 3º es inconstitucional.

SEÑOR RISSO FERRAND.- La representación de los departamentos la tiene el Intendente. Es decir, todos los contratos, convenios, empréstitos nacionales o internacionales que celebre el Gobierno Departamental, lo firmará incuestionablemente el Intendente.

Sin embargo, insisto en que en este caso hay que distinguir dos cosas. Una es la gestión de crédito, que no precisa ley ni anuencia de la Junta Departamental. Cualquier Gobierno Departamental puede recurrir a contratar estudios jurídicos privados, a Abitab y demás, pero no puede cederse ni contratarse la potestad tributaria, la potestad de crear, fijar y aprobar.

En cuanto a la Comisión de Seguimiento, hay una duda, y no estoy muy seguro de que sea una inconstitucionalidad. No saber cuál es la naturaleza jurídica del SUCIVE, genera una duda pero no es un tema constitucional: que algo que no sabemos bien qué es vaya a tener la competencia de designar nada menos que al agente fiduciario, que es una de las figuras claves en este procedimiento.

En lo demás, no advierto mayores problemas, porque se trata de normas programáticas, de información.

No obstante, hay un caso que se refiere al literal f) de la Constitución, pero como el artículo 300 prevé un plazo de treinta días para que funcione, creo que no podrá funcionar.

En principio, no noto mayores problemas, pero si mañana el Congreso de Intendentes le asigna cualquier atribución, podrá haber algún problema en la validez de lo resuelto por el Congreso, pero no en la ley.

SEÑOR BAYARDI.- Ahora pasamos a preguntar por el artículo 4º, nuclear en el análisis del doctor Risso.

Como todos sabemos, la Patente de Rodados se fija por dos componentes: el aforo y la alícuota. En este pequeño país esto es anecdótico, contamos con una multiplicidad de aforos; increíblemente, el producto sale de Aduanas, va a destino, pero hay distintos aforos. También, se fijan distintas alícuotas, dentro del marco de la potestad que tienen los Gobiernos Departamentales. En realidad, la mayor diferencia no surge tanto de las alícuotas, sino en parte del aforo y de las exoneraciones que después se aplican. No obstante, el artículo 4º dice: "Antes del 31 de octubre de cada año una Comisión conformada por delegados de los Intendentes Municipales, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas elevará al Congreso Nacional de Intendentes una propuesta de valores de aforo vehiculares" es decir, cada año se va a definir una propuesta de aforos vehiculares "y una propuesta de alícuotas a aplicar sobre los mismos y todo otro elemento necesario para calcular el valor de las patentes" entiendo que se refiere a las exoneraciones por pago al contado y a todo lo que pueda ser acordado en este marco; acá hay gente que sabe más, por haber tenido responsabilidades en Gobiernos Departamentales "correspondiente al ejercicio siguiente," es decir, al que entraría en vigencia a posteriori "las formas de pago del tributo, así como todo otro aspecto que contribuya a la homogeneidad del monto del tributo a nivel nacional.- El Congreso Nacional de Intendentes resolverá sobre la misma antes del 15 de noviembre de cada año".

Entiendo que la declaración de inconstitucionalidad podría estar determinada, si lo que surgiera de ahí fuera aplicado al cobro de la Patente de Rodados. Si lo que surja del Congreso de Intendentes fuera aprobado por las Juntas Departamentales, en realidad, no configuraría ninguna inconstitucionalidad, en la medida en que quedaría fijada por el órgano que tiene la potestad. Es decir, la iniciativa la tiene el Intendente y la Junta Departamental debería ratificar lo que surja del acuerdo, porque alguien tiene que homogeneizar. Es impensable que todos los Ediles de todas las Juntas Departamentales puedan ponerse de acuerdo y homogeneizar el cobro del tributo; es más factible que diecinueve actores se pongan de acuerdo con un aforo y una alícuota y, después, envíen estas resultancias a las Juntas Departamentales para saber qué se cobrará en el ejercicio. Entiendo que si las Juntas Departamentales hicieran esto, no sería cuestionable la inconstitucionalidad del artículo 4º, porque describe el mecanismo por el que se pararía un poco la guerra.

Tal vez, el doctor Risso comparta mi opinión de que si las Juntas Departamentales aprobaran lo que surja de este entendimiento, el artículo 4º no sería inconstitucional.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Para que no exista inconstitucionalidad, hay que cumplir con lo que establece la Constitución: iniciativa del Intendente y decisión por mayoría absoluta de componentes de la Junta Departamental.

Ahora bien, la Junta Departamental no puede estar limitada ni cuestionada en su potestad de aprobar. Podrá aumentar o bajar. Si voluntariamente todos los Gobiernos Departamentales se pusieran de acuerdo para aprobar los mismos aforos y las mismas alícuotas, no habría ningún problema. No obstante, según interpreto, conforme al inciso final del artículo 4º, este tema lo resuelve el Congreso de Intendentes, y eso es inconstitucional.

Repito: si todo esto es un procedimiento, de negociación y acuerdo entre las diecinueve Intendencias, que estarían de acuerdo, sería fantástico para todos los uruguayos, pero no se puede renunciar a la potestad tributaria.

SEÑOR BAYARDI.- Me estoy basando en el caso de que un acuerdo no contara con la anuencia de la Junta Departamental y cualquiera que se sienta afectado directamente en su interés podría reclamar por inconstitucionalidad el cobro al que se le quiere someter.

SEÑOR RISSO FERRAND.- En ese caso, no habría problema, pero no se trataría de una anuencia de la Junta Departamental sino de una aprobación, que es lo que establece la Constitución.

SEÑOR BAYARDI.- En el caso del artículo 5º, más allá de que tenemos una salvedad con respecto al artículo citado como el 11, no registré si le hizo apreciación de inconstitucionalidad, aunque tomé nota.

El doctor Risso hizo referencia al segundo inciso del artículo 5º pero no lo cuestionó constitucionalmente, y tampoco a los artículos 6º y 7º.

Llegamos a los artículos 8º y 9º donde radicarían las principales preocupaciones. Supongamos que se firman los contratos, con las anuencias requeridas. Ya se explicó acá que la Ley de Presupuesto asigna el 3,33% para repartir entre los Gobiernos Departamentales, y que el Congreso de Intendentes discutió los parámetros de distribución, que fue lo que incluyó en la Ley de Presupuesto de 2005, iniciativa llevada adelante por el Gobierno anterior y que distribuyó ese 3,33%.

Aclaro que lo que le correspondería a cada Gobierno Departamental, hoy, está sujeto a algunos cumplimientos por parte de dichos Gobiernos. Se usó ese instrumento para condicionar la gestión de los Gobiernos Departamentales. Por ejemplo, es necesario estar al día con el Banco de Previsión Social para cobrar esa asignación. De manera que esto no está innovando mayormente sobre determinado tipo de requerimientos para recibir esa asignación.

Me parece que el problema está en el artículo que establece lo que sucede en caso de que los Gobiernos Departamentales no adhieran al SUCIVE. Este asunto tiene dos partes: por un lado, la patente de rodados y, por otro, los recursos de que se dispone respecto al subsidio para la extensión y fomento de la eficiencia energética. Estas dos partes están asociadas como contrapartida de buscar estos acuerdos. Supongamos que hubiera un Gobierno Departamental que estuviera absolutamente al día con todo, que fuera el reino de la prolijidad del Uruguay. En ese caso, podríamos pensar que establecer un requerimiento de este tipo, cuando no se le va a transferir más que lo que le corresponde, sería inconstitucional. Una vez que se firma un contrato, si no se cumple, hay sanciones. Esto no agrega mayor nivel de inconstitucionalidad a la determinación de retenciones por incumplimiento de un contrato. Parto de la base de que se podría entender que hay inconstitucionalidad, si se establece un requisito previo para recibir lo que ya está en condiciones de recibir, de acuerdo con leyes anteriores, pero en este caso para los Gobiernos que no estuvieran recibiendo nada. Para el caso de aquellos Gobiernos que reciban recursos en función de lo que está en el contrato no advierto inconstitucionalidad posible en el hecho de que sea sometido a retenciones. Me gustaría que el doctor Risso aclarara dónde se advierte principalmente la inconstitucionalidad.

SEÑOR RISSO FERRAND.- En materia constitucional existen dos grandes principios en el mundo occidental: el de la razonabilidad, que tiene sus raíces en el derecho norteamericano, y otro, el de proporcionalidad, que tiene su origen en Alemania. Los principios se han venido entrelazando. Eran primos hermanos en su nacimiento, ambos creados por los Jueces, y hoy, en el mundo occidental, nadie cuestiona que puede haber inconstitucionalidad cuando determinada norma no es razonable y desproporcionada. Nuestra Suprema Corte de Justicia también lo entiende así.

En la aplicación del artículo 214 se pueden establecer determinados criterios. Por supuesto, el Poder Legislativo tiene una amplia gama de posibilidades que, según su leal saber y entender, analizará. Yo mencionaba, entre los criterios posibles, la salud financiera. No hay ningún problema en que también se condicione el acceso a los recursos al hecho de estar al día con el BPS, con UTE, etcétera. Lo que no creo es que se pueda condicionar el beneficio constitucional que surge del artículo 214, directa ni indirectamente, a una renuncia a la potestad tributaria. Creo que es ahí donde está verdaderamente el problema.

Si no estuvieran los artículos 4º y 9º, garantizando que los convenios, en definitiva, no van a afectar la potestad tributaria, entonces, sí sería aceptable. Pero la ley no es muy precisa. Si solamente los Gobiernos Departamentales cedieran los derechos de cesión y cobro, como se los pueden ceder a un estudio de abogados, no habría ningún problema. Ahora bien, no me parece que esto sea lo que surge de un análisis contextual del proyecto. En realidad, al Estado central no le interesa quién cobra; lo que interesa es el monto. Me parece que en los convenios está implícito o estará explícito; no puedo saberlo esta renuncia de los artículos 4º y 9º. De lo contrario, el tema no tendría mucho sentido. A mi juicio, el artículo 8º, ya sea por la vía de una penalización o de un beneficio como decía el señor Diputado Michelini, sería inconstitucional en la medida en que se estaría supeditando el cumplimiento de un beneficio constitucional a una renuncia parcial de la autonomía departamental.

SEÑOR BAYARDI.- El artículo 8º está sujeto a cómo quede definido el artículo 4º. No sé si el doctor Risso está cuestionando la razonabilidad de que el incumplimiento del contrato tenga que recibir algún

tipo de penalidad, que tampoco es disparatada, según lo que se ha dicho.

La potestad de renuncia tributaria se da si no se ejerce la facultad de iniciativa por parte del Intendente y hay aprobación y consolidación de la alícuota por parte de la Junta Departamental. No hay ningún otro renunciamiento tributario. El artículo 8º no es inconstitucional en sí mismo, salvo que quede ligado a un artículo 4º, en la hipótesis de que lo acordado en el Congreso de Intendentes no pasara por las Juntas Departamentales. Creo que estamos de acuerdo con este razonamiento.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Lo que ocurre es que debo atenerme a lo que dice el actual artículo 4º. Si cambian el artículo 4º, habrá que analizarlo y opinar nuevamente.

Reitero que si se modifican los artículos 4º y 9º y cada patente de rodados es propuesta por el Intendente sin perjuicio de las instancias previas de negociación que puedan existir a nivel político y aprobada por la Junta Departamental con las mayorías que establece la Constitución, no hay ningún problema. Pero no advierto que eso sea lo que surge del proyecto.

SEÑOR MICHELINI.- Estoy razonando igual que el señor Diputado Bayardi. A efectos de afirmar lo último que decía el doctor Risso, si en el proyecto quedara explícitamente establecido que rige a todos sus efectos el artículo 275 de la Constitución, es decir, que el Intendente es el que propone y la Junta Departamental aprueba, no habría inconstitucionalidad, por lo menos con respecto a esta parte de la iniciativa.

SEÑOR RISSO FERRAND.- La respuesta es afirmativa.

Entiendo que este proyecto es inconstitucional porque transfiere la potestad resolutoria al Congreso de Intendentes y da una participación decisiva al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Si esta participación pasa a ser solo un asesoramiento, un intercambio de ideas, una cuestión técnica y, en definitiva, cada Intendente es el que ejerce la iniciativa y cada Junta Departamental la que la aprueba, no habría ningún inconveniente; eso sería constitucional.

SEÑOR BAYARDI.- Lo mismo que dije para el artículo 4º vale para el 9º.

Aprovechamos la presencia del doctor Risso y le hacemos las consultas para saber qué elementos de inconstitucionalidad hay en el proyecto, a fin de superarlas.

Entonces, la misma observación que se hace con respecto al artículo 4º sirve para el artículo 9º. En realidad, lo que se está planteando es la exigencia de que lo que se apruebe por parte de los Intendentes sea aprobado por las Juntas Departamentales. Alguien podrá decir que las Juntas Departamentales no lo aprobarán. En lo personal solo hablo por mí, sería terriblemente punitivo. Definiría que la Junta Departamental que no aprobara lo que fue acordado, tendrá como sanción que los vehículos automotores no puedan salir de su departamento. Esto lo tendrán que resolver las Juntas Departamentales. Cada una de las señoras Edilas y de los señores Ediles tiene la edad y la potestad necesaria y suficiente para decidir qué vota y qué no. Creo que la inconstitucionalidad que está planteando el doctor Risso está en la falta de aprobación por parte de las Juntas Departamentales de lo que se termine acordando con el mecanismo que se crea con relación al SUCIVE.

Eso es lo que se desprende del intercambio que hemos tenido. Quiero saber si es así, para corregir en el proyecto lo que sea necesario.

SEÑOR RISSO FERRAND.- En parte comparto lo que dice el señor Diputado Bayardi. Quiero hacer una aclaración que es bastante evidente. Todos los países que internamente han disgregado la potestad tributaria han tenido problemas como los que tenemos nosotros. En Estados Unidos, los Estados federales tienen terribles problemas con la potestad tributaria estadual y la federal. Bajo la Constitución de 1918, la potestad tributaria que tenían los Gobiernos Departamentales era casi limitada, lo cual generó dos millones de problemas y llevó a que en 1934 se acotara básicamente al texto actualmente vigente. Si descentralizamos la potestad tributaria, habrá problemas. No puede

haber problemas en algunas cuestiones por razones físicas. En el caso del impuesto sobre los bienes inmuebles en las ciudades, pueblos y villas no puede haber ningún problema, salvo que exista un inmueble que esté a caballo entre dos departamentos; fuera de ello, no puede haber problemas. La autonomía departamental es una de las bases del sistema constitucional uruguayo, es una de las bases de nuestra descentralización. El artículo 50 fue modificado en el año 1997, reafirmando las políticas de descentralización. Hay que respetar la autonomía; no podemos limitarla. No podríamos decir que la Junta Departamental es libre de aprobar o no, pero si no aprueba, la voy a sancionar.

SEÑOR BAYARDI.- Eso lo dije a título personal.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Entonces, lo digo con carácter general. No podemos decir que las Juntas Departamentales resuelven libremente, pero que las que no acepten van a recibir sanciones o van a perder beneficios. Creo que ahí está el problema. Si bien es cierto que la mayoría de los Intendentes está de acuerdo con esto lo he visto en la prensa, la autonomía departamental es un tema verdaderamente sensible. Si uno se para no en el Poder Legislativo, sino a nivel del departamento, la autonomía es una de las claves. Si se empieza a afectar la autonomía, se nos cae todo el sistema de descentralización territorial.

SEÑOR BAYARDI.- Quiero hacer una pregunta sobre una cuestión que no está en el proyecto y que no sé si se va a plantear, pero como no sé si habrá oportunidad de conversar nuevamente con el doctor Risso, quiero aprovechar esta instancia. ¿Esta ley o cualquier otra podría limitar las potestades de fiscalización de los Gobiernos Departamentales con respecto a la patente de rodados?

SEÑOR RISSO FERRAND.- Creo que no podría fiscalizar. El artículo 297 de la Constitución nos dice que los tributos son decretados y administrados. Quiere decir que siempre el punto de partida debe estar en el Gobierno Departamental. Desde ese punto de vista, creo que no podría fiscalizar.

Por supuesto, la libertad de fiscalización puede ser limitada en algunos aspectos. Por ejemplo, los Gobiernos Departamentales tienen atribuciones constitucionales y legales. Las atribuciones legales, que básicamente surgen de la Ley Nº 9.515 otorgan cantidad de poderes de policía, fundamentalmente, a los Intendentes. De todas formas, eso se puede limitar. Lo que no se puede limitar es lo que establece la Constitución.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Bayardi)

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS.- A modo de ensayo de algunas salidas para algunas cuestiones, quiero preguntar qué podría pasar si esta ley diera un marco normativo general al cual voluntariamente adhirieran todas y cada una de las Intendencias, con la aprobación de las Juntas Departamentales. Me refiero a la fijación de tasas y porcentajes.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Por más acuerdo voluntario que haya, no se puede modificar lo que establece la Constitución. Hay que respetar que cada Gobierno, a través de la competencia del Intendente y de la Junta Departamental, aprueba los tributos dentro de su jurisdicción. Eso es lo que no se puede modificar. Si políticamente se ponen de acuerdo, bienvenido sea, todos seríamos felices, pero no se puede imponer una solución que no pase por la iniciativa del Intendente y la resolución de la Junta Departamental. Reitero: hablamos de una resolución libre, no condicionada.

SEÑOR RISSO FERRAND.- Quiero destacar lo que dije al principio. Si bien pude parecer muy crítico con respecto a este proyecto, por supuesto que estoy absolutamente de acuerdo con que se habiliten salidas para solucionar este tema. De cualquier manera, me permito señalar que si hay tantos acuerdos, podría ensayarse también una reforma constitucional.

SEÑOR MICHELINI.- En el caso de que se llegara a un acuerdo y, evidentemente, corrijamos algunos de los defectos que este proyecto tiene asumamos que hacemos nuestro trabajo, si un Gobierno departamental en la lógica que desarrollaba el Diputado Bayardi decide no sumarse al Sistema, generando una ruptura que pondría en peligro esta iniciativa, ¿el Poder Ejecutivo podría apelar ante

la Cámara, por el artículo 300 de la Constitución, a efectos de fijar la patente en el próximo Presupuesto?

SEÑOR RISSO FERRAND.- Voy a leer el artículo 300 de la Constitución: "El Poder Ejecutivo podrá apelar ante la Cámara de Representantes dentro de los quince días de publicados en el 'Diario Oficial', fundándose en razones de interés general, los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos. Esta apelación tendrá efecto suspensivo. (...)". La respuesta es afirmativa; sí se puede.

SEÑOR PRESIDENTE.- Una vez más agradecemos al doctor Risso Ferrand por haber comparecido en virtud de la invitación que le realizáramos; seguramente no será la última vez que nos veamos. Frente a las consultas que le formula la Comisión, él siempre ha respondido con mucha deferencia.

Se levanta la reunión.